pro facto
juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Vijf jaar Caribisch Nederland

De werking van wetgeving

rijksuniversiteit
groningen

pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Vijf jaar Caribisch Nederland

De werking van wetgeving

Groningen, augustus 2015

Heinrich Winter
Herman Bröring
Niko Struiksma
Gert Blekkenhorst
Jur van der Velde
Nicolette Woestenburg
Christine Veen
Roel Bottema

ADRES
Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
EMAIL
profacto@pro-facto.nl
INTERNET
www.pro-facto.nl

rijksuniversiteit groningen

Inhoud

Samenvatting

Inleiding

Met ingang van 10 oktober 2010 is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Het land Nederlandse Antillen is opgeheven. Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen deel uit gaan maken van Nederland.

De Nederlands Antilliaanse regelgeving die op de drie laatstgenoemde eilanden gold, was niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. Daarom heeft een omvangrijke wetgevingsoperatie plaatsgevonden, waarbij de inhoud van de Nederlands Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk is gehandhaafd.

Afgesproken is dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel kregen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur zal worden geëvalueerd. In totaal worden drie evaluatiecomplexen onderzocht, te weten de werking van de wetgeving, de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur en de gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden. Deze samenvatting ziet op de evaluatie van de werking van wetgeving.

Onderzoeksvragen en -methoden

In het onderzoek naar de werking van wetgeving staat de volgende vraag centraal:

> *Wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes ten aanzien van wetgeving op 10 oktober 2010 voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden, is een aantal deelvragen beantwoord. Deze deelvragen zijn geclusterd binnen de volgende onderwerpen:

1. Inventarisatie en typering wetgeving
2. De eilanden in het beleidsvormingsproces en consultatie
3. Legislatieve terughoudendheid
4. Eigenheid van de eilanden
5. Uitvoering en handhaving
6. Consequenties voor de Rijksoverheid en de eilanden

Het onderzoek naar de werking van wetgeving behelst grotendeels een analyse van de op en na 10 oktober 2010 ingevoerde regelgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en van de uitvoering en handhaving daarvan. Ter voorbereiding van het onderzoek zijn in overleg met de begeleidingscommissie een analysekader en een checklist opgesteld, waarin voor alle onderzoeksvragen aandachtspunten zijn opgesteld.

De volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet:

- Oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers van de betrokken ministeries;
- Algemene wetgevingsanalyse: analyse van alle op en sinds 10 oktober 2010 ingevoerde wetgeving;
- Verdiepende wetgevingsanalyse van 17 ingevoerde wetten en 3 wetsvoorstellen, binnen de volgende thema's:

a) zorg(verzekering);
b) belastingen, sociaal-economische en financiële wetgeving;
c) onderwijs;
d) arbeidswetgeving en verblijfsrecht vreemdelingen;
e) veiligheid;
f) overige wetgeving;

- Interviews met medewerkers van de openbare lichamen, de Rijkdienst voor Caribisch Nederland, ministeries in Den Haag en met vertegenwoordigers van organisaties en instellingen werkzaam en gevestigd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De wetgeving in Caribisch Nederland en het ontstaan daarvan

Het rapport start met een korte uiteenzetting van het proces dat heeft geleid tot de nieuwe staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk, de belangrijkste afspraken die gemaakt zijn en tot welke uitgangspunten dat heeft geleid en een uiteenzetting van het wetgevingsproces.

Nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk

Op 22 oktober 2005 is een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf eilanden waarbij werd afgesproken dat toegewerkt zou worden naar een nieuwe staatkundige structuur. Tijdens de miniconferentie op 10 en 11 oktober 2006, waar de delegaties van Nederland en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijeen zijn gekomen, zijn nadere afspraken gemaakt over de staatsrechtelijke positie van de drie eilanden binnen het Koninkrijk: de drie eilanden worden ingericht als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

Op 10 oktober 2010 is het land Nederlandse Antillen opgehouden te bestaan en zijn de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk van kracht geworden. Afgesproken werd dat op deze datum alle daarvoor noodzakelijke wetgeving aangepast en ingevoerd zou moeten zijn. Dat betekende dat zowel de Nederlands Antilliaanse regelgeving die als Nederlandse wetgeving zou gaan gelden, aangepast moest worden aan de staatsrechtelijke positie van de eilanden binnen Nederland, als dat Nederlandse wetgeving voor zover daartoe werd besloten, al dan niet in aangepaste vorm, expliciet van toepassing verklaard moest worden op de eilanden.

Belangrijkste afspraken en uitgangspunten

Legislatieve terughoudendheid
Een belangrijk uitgangspunt bij het tot stand brengen van wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het continueren van Nederlands Antilliaanse regelgeving. Wel moest bij de transitie alle Nederlands Antilliaanse regelgeving worden omgevormd tot Nederlandse wetgeving. Tijdens de miniconferentie van oktober 2006 is afgesproken dat terughoudendheid zou worden betracht met het invoeren van Nederlandse wetgeving en dat de Nederlands Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk zou worden gecontinueerd. Daarmee is de eerste aanzet gegeven tot wat later legislatieve terughoudendheid is gaan heten. Het doel van het – in inhoudelijke zin – voorlopig behouden van de Nederlands Antilliaanse regelgeving is dat er op het gebied van wetgeving niet te veel in één keer moet veranderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wanneer Europees Nederlandse wetgeving moet worden ingevoerd, dient daartoe een duidelijke noodzaak te bestaan. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de absorptiecapaciteit van de eilanden.

Het begrip legislatieve terughoudendheid is door de minister van BZK geïntroduceerd in een debat in de Tweede Kamer en strekt er toe dat de wetgever na de transitie gedurende vijf jaren een periode van legislatieve rust in acht neemt.

Differentiatie
Het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet) brengt met zich mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, onverschillig of men zich in het Europese of het Caribische deel van Nederland bevindt. Als keerzijde brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ongelijke gevallen ongelijk – naar de mate van het verschil – dienen te worden behandeld. Om meer duidelijkheid te creëren ten aanzien van de gronden die aanleiding kunnen geven voor het treffen van specifieke regels of maatregelen voor de eilanden, is in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) een specifieke differentiatiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat voor de Caribisch Nederlandse eilanden specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

In dit onderzoek zijn twee vormen van differentiatie onderscheiden:
1. differentiatie tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland;
2. differentiatie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling.

Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit
Bij de transitie zijn de begrippen decentralisatie, lokale autonomie en het daarmee samenhangende beginsel van subsidiariteit eveneens belangrijk. Bij deze begrippen hebben we te maken met de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk, het land Nederland en de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met het begrip (lokale) autonomie wordt bedoeld dat de eilanden zelfstandig zijn ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden. Sinds de transitie wordt de autonomie van de eilanden gewaarborgd door de WolBES en wordt niet meer gewerkt met het lijstenstelsel uit de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) waarin was opgenomen welke bevoegdheden op landsniveau lagen. Hierdoor heeft er met de transitie een fundamentele wijziging in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van het land

waarvan zij deel uitmaken plaatsgevonden; zij behoren nu tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij op landsniveau wordt bepaald wat de landstaken zijn, in plaats van de federale structuur met een limitatief takenpakket voor het land. Dat de Caribische eilanden de status van openbaar lichaam hebben zonder een gemeente te zijn, maakt dit niet wezenlijk anders.

Twee rechtsstelsels
De drie eilanden hebben een aparte status binnen het land Nederland, waarbij niet alle regelgeving op dit deel van Nederland van toepassing is. Door deze regelgeving bestaan sinds de transitie twee verschillende rechtsstelsels binnen Nederland: Europees Nederland en Caribisch Nederland. Dit heeft zijn weerslag op de ambtelijke apparaten van zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland. Bij alle toekomstige nieuwe wetgeving en bij alle wetgeving die wordt gewijzigd moet worden nagedacht of deze wetgeving ook van toepassing kan zijn in Caribisch Nederland of dat er afwijkende regelingen (maatwerk) voor de eilanden moeten worden ingevoerd. Vervolgens moet bij alle wetgeving die relevant kan zijn voor Caribisch Nederland, consultatie plaatsvinden bij de openbare lichamen.

Wetgevingsproces
Met de transitie zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen geworden binnen het Nederlandse staatsbestel. Als gevolg hiervan was de Nederlands Antilliaanse regelgeving die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gold, niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. De bestaande regelgeving diende omgevormd te worden tot Nederlandse wetgeving en waar nodig te worden aangepast. Daarnaast is ook Europees Nederlandse wetgeving van toepassing verklaard op de eilanden en is er voor de eilanden specifieke wetgeving opgesteld.

De volgende wetgevingsactiviteiten hebben plaatsgevonden:

1. Omvorming van Nederlands Antilliaanse regelgeving tot Nederlands wetgeving
   - Omvormen van landsverordeningen naar wetten in formele zin (tenzij het onderwerp zich meer leende voor een amvb).
   - Omvormen van landsbesluiten naar amvb's (tenzij het onderwerp zich meer leende voor een wet).
   - Het was aan de openbare lichamen zelf om te bepalen welke eilandsverordeningen blijven gelden (uitzondering mogelijk wanneer opgenomen in de Invoeringswet BES).
2. Aanpassing van tot Nederlandse wetgeving omgevormde Antilliaanse regelgeving
   - Een aanzienlijk deel van de Nederlands Antilliaanse regelgeving kon niet zonder aanpassingen worden overgenomen.
   - In sommige gevallen was Antilliaanse regelgeving in strijd met andere (soms Europees Nederlandse) regelgeving.
   - Daarnaast was regelmatig een inhoudelijke wijziging op een aantal punten in verband met beleidsmatige overwegingen wenselijk.
3. Van toepassing verklaren van Europees Nederlandse regelgeving
   - De Europees Nederlandse wetgeving is slechts (geheel of gedeeltelijk) van toepassing op de eilanden indien dit in de desbetreffende wet uitdrukkelijk is bepaald of daaruit onmiskenbaar volgt.
   - Als redenen voor het van toepassing verklaren van Europees Nederlandse wetgeving kan gedacht worden aan het geheel ontbreken van regelgeving over een bepaald onderwerp op de eilanden of omdat op het desbetreffende onderwerp harmonisatie plaats diende te vinden.

- In verband met de nieuwe positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen is er ook Europees Nederlandse wetgeving aangepast.

4. Nieuwe Nederlandse wetgeving

- Er is ook in bepaalde gevallen nieuwe Nederlandse wetgeving tot stand gebracht voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiervoor is gekozen wanneer er op een bepaald terrein op de eilanden geen of inadequate Nederlands Antilliaanse regelgeving bestond en de minister, in verband met zijn algemene verantwoordelijkheid op dat terrein, onvoldoende bevoegdheden had en het daarnaast niet wenselijk werd geacht om de bestaande Europees Nederlandse wetgeving (voor een deel) van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Bevindingen en analyse

Beschrijving van de wetgeving

In de algemene wetgevingsanalyse is alle wetgeving die per 10 oktober 2010 in Caribisch Nederland van kracht is geworden en de wetgeving die daarna is aangepast en/of inwerking is getreden beschreven. Voor deze beschrijving hebben we ons beperkt tot wetten in formele zin die voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden en die zijn ingevoerd in de periode 10 oktober 2010 tot en met maart 2015. Rijkswetgeving, ministeriële regelingen en amvb’s vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Daarnaast zijn de WolBES en FinBES niet meegenomen in deze analyse, omdat die uitgebreid aan de orde komen in de parallel lopende evaluatie ‘Werking nieuwe bestuurlijke structuur Caribisch Nederland’.

In totaal zijn 259 gewijzigde of nieuwe regelingen geanalyseerd, waarbij sprake is van 425 wetswijzigingen. Onder de 259 wetten zijn 16 nieuwe Nederlandse wetten die specifiek voor Caribisch Nederland tot stand zijn gebracht, alsmede 3 wetten die in voorbereiding zijn, te weten de Kieswet in verband met het kiesrecht, de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES en de VROM-BES.

Per wet is door de wetgever een afweging gemaakt of de Nederlands Antilliaanse regelgeving als vertrekpunt wordt genomen (door het omzetten van de Antilliaanse regelgeving naar een wet in formele zin, een amvb of een ministeriële regeling), dan wel dat Europees Nederlandse regelgeving van toepassing wordt verklaard, dan wel dat specifieke nieuwe wetgeving wordt ontworpen. Iets minder dan de helft (115 van de 259) van de wetten betekent voor de Caribische eilanden ten opzichte van de Nederlandse Antillen een inhoudelijk wijziging, wat betekent dat met de wijziging een materiële norm en, in samenhang daarmee, de inrichting, uitvoering of handhaving van de wet is veranderd. Een voorbeeld is de invoering van een nieuwe belasting of de wijziging van het belastingtarief. Een belangrijk deel van de wijzigingen in de wetgeving is technisch van aard: 92 van de 259 wetten (36%) bevatten enkel technische wijzigingen. Het gaat daarbij om verwijzingen naar wetgeving en vervanging van begrippen in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen, zonder dat sprake is van wijziging van een inhoudelijke norm. Het overige deel (20%) bevatte wijzigingen van een tussencategorie; het gaat om wijzigingen waarbij niet eenduidig te identificeren was of sprake was van een inhoudelijke of technische wijziging. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan bepalingen van overgangsrecht.

Uit de wetgevingsanalyse blijkt dat de motivering voor het aanbrengen van wijzigingen enorm verschilt. Bij sommige wetten is uitgebreid gemotiveerd waarom de wet inhoudelijk is gewijzigd, maar er zijn ook wetten waarbij de motivering summier is. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen algemene BES-regelgeving, waaronder de verschillende aanpassingswetten en -regelingen worden verstaan, en specifieke BES-regelgeving, waaron-

der nieuwe Nederlandse wetgeving die specifiek voor Caribisch Nederland tot stand is gebracht wordt verstaan. De motiveringen bij de algemene BES-regelgeving blijken over het algemeen summier te zijn; de motiveringen bij de specifieke BES-regelgeving zijn een stuk uitgebreider.

Totstandkomingsproces wetgeving

De wetgevingsoperatie (met 10 oktober 2010 als 'heilige' deadline) was een enorme klus, voor zowel de ministeries (veel te wijzigen of te ontwerpen regelgeving) als de eilanden (kleinschaligheid). Landsverordeningen van de Nederlandse Antillen moesten worden omgezet naar wetten in formele zin en andersoortige Nederlandse regelgeving; Europees Nederlandse wetgeving moest waar nodig van toepassing worden verklaard op Caribisch Nederland.

Bij de afweging of Nederlands Antilliaanse regelgeving als vertrekpunt wordt genomen dan wel dat Europees Nederlandse regelgeving van toepassing wordt verklaard, keken ministeries vooral in hoeverre de bepalingen uit de Antilliaanse regelgeving al dan niet bruikbaar waren. Wanneer specifieke nieuwe wetgeving is opgesteld, fungeerde de Antilliaanse regelgeving wanneer dat mogelijk was als basis.

In het transitieproces was geen sprake van regievoering door BZK. In op de eilanden gehouden interviews is, mede met het oog op de kwaliteit van het consultatieproces, aangegeven dat een dergelijke regievoering voor de hanteerbaarheid van het transitieproces op de eilanden wenselijk was geweest. Voor een duidelijke regiefunctie voor BZK is echter bewust niet gekozen. Deze keuze heeft te maken met tijdsdruk en de benadering van de eilanden als een speciaal soort gemeenten. Bij deze benadering past rechtstreeks contact tussen departementen, en geen spilfunctie voor BZK.

Tussen de drie eilanden werd soms, afhankelijk van het onderwerp, samengewerkt. Van echte coördinatie tussen de eilanden is evenwel geen sprake geweest. Gegeven hun kleinschaligheid geldt voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius dat alle voorstellen in handen van een kleine groep functionarissen komen. Waar coördinatie dan vanzelfsprekend mag lijken, wordt dat even vanzelfsprekend uitgehold door de enorme hoeveelheid voorstellen. In die zin is evenmin weinig terecht gekomen van coördinatie op de eilanden afzonderlijk.

Consultatie

Bij 50 wetten is in de parlementaire stukken vermeld of vertegenwoordigers van de eilanden zijn geconsulteerd tijdens het wetgevingsproces. De toelichting in de parlementaire stukken over consultatie is erg wisselend en vermoedelijk incompleet omdat het vaak om summiere toelichtingen gaat. Uit de gehouden interviews blijkt bijvoorbeeld dat bij meer wetgeving consultatie heeft plaatsgevonden. Bij specifieke wetgeving is consultatie uitgebreider toegelicht dan in de toelichting van de algemene BES-wetgeving.

Er bestaat een discrepantie tussen de indruk die ministeries hebben over de consultatie – zij geven aan dat voorafgaand aan de transitie of gedurende de transitie onderzoek is gedaan, consultatie heeft plaatsgevonden en afwegingen zijn gemaakt voor het behouden van wetgeving of het ontwerpen van nieuwe wetgeving – en hoe de eilanden dit zelf ervaren hebben. Het gebrek aan capaciteit, tijd en materiedeskundigheid, aan traditie, ervaring en vaardigheid in het omgaan met consultatieprocessen, en anderszins aan evenwichtigheid in de verhouding tussen eiland en 'Den Haag', heeft er in hun perceptie toe geleid dat de consultatie in het algemeen verre van een succes is. De onderzoekers constateren dat de ministeries weliswaar ruim gelegenheid tot consultatie hebben geboden, maar dat niet op zodanige

wijze hebben ingevuld, dat daarmee werd tegemoet gekomen aan de – gezien de kenmerken van kleinschaligheid op voorhand bekende – beperkingen voor de eilanden om de geboden gelegenheid daadwerkelijk te kunnen benutten.

De kwaliteit van de consultatie werd na 10 oktober 2010 beter. Dit volgt uit de algemene wetgevingsanalyse, waaruit een duidelijk verschil naar voren komt tussen algemene en specifieke BES-regelgeving: vergeleken met de algemene BES-wetgeving is bij de specifieke BES-wetgeving sprake van uitgebreide consultatie. Voorbeelden hiervan zijn de raadplegingen rond de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES en de VROM-BES. Ook uit de verdiepende studie blijkt dat in het algemeen de ervaring was dat er later, na 10 oktober 2010, meer tijd voor raadpleging was.

Legislatieve terughoudendheid

Het streven naar continuïteit in de regelgeving en het betrachten van terughoudendheid met het invoeren van nieuwe Nederlandse wetgeving is uit kwantitatief en 'Haags' oogpunt in het algemeen in acht genomen, al hebben de eilanden per saldo te maken met veel nieuwe of gewijzigde regelgeving. Vrijwel elk ministerie heeft oog voor het uitgangspunt en landsverordeningen zijn als vertrekpunt zo veel mogelijk beleidsarm omgezet; waar sprake was van verouderde regelgeving of van specifieke problemen is gekeken of nieuwe wetgeving moest worden ingevoerd. Waar dat is gebeurd op deelterreinen stoelt dat op een bewuste keuze.

Bij de verdiepende studie is een aantal wetten bestudeerd dat nieuw was voor de eilanden; het gaat om zes wetten waarbij beredeneerd wordt afgeweken van de afspraak van geleidelijke invoering van Nederlandse wetgeving. Het Besluit zorgverzekering BES zorgde voor een nieuw zorgstelsel. De bestaande lappendeken van verschillende verzekeringen op de eilanden en diverse knelpunten vormden voor de minister aanleiding om op dit onderdeel legislatief niet terughoudend te zijn. Datzelfde geldt voor de Wet op het primair onderwijs BES. De kwaliteit van het onderwijs op de eilanden zou alleen met een nieuwe wet verbeterd kunnen worden. Het huidige fiscale stelsel van Caribisch Nederland is ook nieuw en niet voortbouwend op het Nederlands Antilliaanse of Europees Nederlandse stelsel. Het Antilliaanse stelsel werd verouderd en te ingewikkeld geacht en het Europees Nederlandse stelsel zou te weinig recht doen aan het bijzondere karakter van Caribisch Nederland.

Dat in de perceptie op de eilanden van geleidelijke invoering van Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland zoals afgesproken tijdens de miniconferentie in oktober 2006 niet zoveel is terecht gekomen, is begrijpelijk. In de eerste plaats is er als gezegd per saldo op de eilanden veel nieuwe of gewijzigde regelgeving. In de tweede plaats zijn juist daar uitzonderingen gemaakt waar de nieuwe regelgeving het meest door de bewoners van de eilanden wordt gevoeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wet financiële markten BES en de belastingwetgeving. In de derde plaats is van belang dat ook daar waar sprake is van continuïteit in de regelgeving, de bewoners toch met (ingrijpende) veranderingen te maken hebben gekregen, echter niet op het niveau van de wetgeving, maar op dat van de uitvoering en de handhaving van de (al geldende) wetgeving. Zo worden (al bestaande) belastingen geïnd waar dat voorheen niet gebeurde. In de vierde plaats is van belang dat ook ogenschijnlijk beleidsarme wijzigingen een grote impact kunnen hebben. Gedoeld wordt op bevoegdheidsverplaatsing van de eilanden naar 'Den Haag', mede als gevolg van de overgang van een federatief verband naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De onderzoekers hebben niet waargenomen dat genoemde aspecten steeds tevoren duidelijk met de eilanden zijn besproken. In elk geval constateren zij teleurstellingen op de eilanden met betrekking tot de realisatie van de afspraken over continuïteit van regelgeving en geleidelijke invoering van

Nederlandse wetgeving. Waar voor de periode na 10 oktober 2010 het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid expliciet geldt, stellen de onderzoekers vast dat het overgrote deel van de wijzigingen in de regelgeving op of rond 10 oktober 2010 heeft plaats gevonden. De wijzigingen daarna waren in dat licht betrekkelijk gering.

Differentiatie

Er zijn twee vormen van differentiatie, namelijk tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland enerzijds en tussen de eilanden onderling anderzijds. De laatste vorm doet zich weinig voor. Voorbeelden zijn de Wet minimumloon, ABB-tarieven en accijnzen. Een voorbeeld van differentiatie tussen de eilanden is ook de Wet op het primair onderwijs; Saba heeft in deze wet in verband met eigen (niveau)kenmerken een eigen regeling gekregen. Ook differentiatie op het punt van de instructietaal in het onderwijs verdient hier vermelding. Met name op Saba en Sint Eustatius vindt men dat er te weinig gedifferentieerd is tussen de eilanden onderling. Dit heeft deels te maken met schaalverschillen tussen genoemde eilanden enerzijds en Bonaire anderzijds.

Uit het onderzoek blijkt dat de wetgever in de meeste gevallen (al dan niet kort) toelicht waarom er een afwijkende regeling of maatregel wordt getroffen. In de motivering voor het maken van onderscheid wordt vaak naar één of meer van de rechtvaardigingsgronden uit het tweede lid van artikel 1 van het Statuut verwezen. De argumentatie voor differentiatie blijft echter aan de oppervlakte: de criteria worden doorgaans niet aan de hand van feitelijke omstandigheden nader ingevuld en, mede aan de via de nadere criteria van geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit, toegepast. Onduidelijk is in hoeverre (het falen van) de consultatie hier een rol heeft gespeeld.

Naast de rechtvaardigingsgronden genoemd in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut, zijn er opvallend veel specifieke redenen voor differentiatie genoemd (72 keer). Zo wordt vaak genoemd dat Europees Nederlandse wetgeving te veelomvattend en complex is voor de eilanden en wordt deze daarom versimpeld. Het feit dat de minister sinds de transitie verantwoordelijkheid draagt is eveneens genoemd als reden voor het aanpassen van de regelgeving. Ook is de (economische of sociale) verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten genoemd als reden voor differentiatie.

Opvallend is voorts hoe op de eilanden differentiatie in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het Statuut wordt beschouwd. Ook hier springt een verschil tussen eilandelijke en 'Haagse' percepties en verwachtingen in het oog. Op de eilanden vindt men bijvoorbeeld dat te weinig onderscheid is gemaakt tussen de eilanden onderling. Ook vindt men op de eilanden dat ten onrechte in een aantal gevallen niet wordt gedifferentieerd. In dit verband wordt regelmatig gewezen op de wetgeving over abortus, euthanasie en – in mindere mate – het homohuwelijk. Het gevoel bestaat dat hier Europees Nederlandse regelgeving is doorgedrukt, waar in het Europese deel van Nederland decennia over deze onderwerpen is gediscussieerd, en dat wordt door velen gevoeld als een miskenning van de eigen Caribische cultuur.

Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

De overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van het land Nederlandse Antillen naar Nederland heeft ook consequenties die raken aan een fundamenteel verschil in structuur van beide landen. De Nederlandse Antillen vormden een soort federatief verband, waarbij de bevoegdheden en taken van het land limitatief werden aangegeven (lijstenstelsel), en daarbuiten alle bevoegdheid aan het eilandbestuur toekwam. Nederland is daarentegen een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Weliswaar wordt zijn structuur mede gekenmerkt door

beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Maar het zelfstandig naamwoord 'eenheidsstaat' domineert het bijwoord 'gedecentraliseerde': het primaat ligt bij de centrale overheid, hetgeen, anders dan in de voormalige Nederlandse Antillen met zijn lijstenstelsel, betekent dat op centraal niveau de speelruimte voor de decentrale overheden, in casu de eilandsbesturen van Caribisch Nederland, wordt bepaald. Dat kan een belangrijke verklaring zijn voor het feit dat de transitie tot bevoegdheidsverschuivingen heeft geleid die in het licht van de Nederlandse staatsstructuur evident en onontkoombaar zijn, maar die voor de eilanden een wezenlijke verandering – lees: uitholling van bevoegdheden – inhouden.

In het kader van dit onderzoek is niet gebleken dat deze fundamentele wijziging in het transitieproces aandacht van de wetgever heeft gekregen (ook in de context van de WolBES is eraan voorbij gegaan). Bij vier wetten is in de memorie van toelichting gesproken over decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit. Deze vier wetten zijn de Wet aansprakelijkheid bestuurders, rijbevoegdheid en rijvaardigheid BES, de Veiligheidswet BES, de Wet Nationale ombudsman en de VROM-BES. In deze wetten worden er door het lokaal bestuur in te richten regelingen of alternatieven voor de wet aangedragen. Daarbij worden ook de principes van decentralisatie, lokale autonomie en/of subsidiariteit genoemd. In de overige geanalyseerde wetgeving komen deze begrippen niet nadrukkelijk terug. Dat wil niet zeggen dat er weinig decentralisatie heeft plaatsgevonden bij de staatkundige hervorming, want in algemene zin hebben er bijvoorbeeld verschillende bevoegdheidsverschuivingen van het ministerie naar het openbaar lichaam plaatsgevonden.

Bij de transitie is afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandsniveau zouden worden uitgevoerd. Desondanks zijn veel taken die bij de eilanden lagen, overgeheveld naar Nederland. Bij de verdiepende studie bleek dat in de meerderheid van de bestudeerde wetten de bevoegdheden en uitvoering decentraal zijn neergelegd, op de eilanden zelf (en specifiek bij de gezaghebber, het Bestuurscollege of de Eilandsraad). In een aantal wetten heeft er een verschuiving plaatsgevonden. De vergunningverlening en handhaving van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is bij de minister komen te liggen waar dit voorheen decentraal was georganiseerd. De staatssecretaris van Onderwijs is sinds de inwerkingtreding van de Wet op het primair onderwijs BES verantwoordelijk voor (het toezicht op) de kwaliteit van het onderwijs, terwijl de verantwoordelijkheden voor arbeidsveiligheid anders dan voor 10 oktober 2010 bij de minister van SZW zijn komen te liggen.

Wie zich afvraagt waarom – mede met als argument: de ministeriële verantwoordelijkheid – inbreuk is gemaakt op de afspraak dat zoveel mogelijk taken bij de eilanden zouden blijven, vindt in de overgang van federatieve structuur naar gedecentraliseerde eenheidsstaat een mogelijke verklaring. In het gebrek aan kennis en inzicht in dit aspect, zowel in 'Den Haag' als op de eilanden, vindt men een verklaring voor gerezen misverstand en teleurstelling.

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van BES-regelgeving is in het onderzoek op twee niveaus aan de orde gekomen: het niveau van de wetgeving en dat van de praktijk. Wat betreft het niveau van de wetgeving is de toelichting bij de uitvoerbaarheid zeer wisselend. Er is een verschil tussen algemene (ABES) en specifieke wetgeving; bij de specifieke BES-wetgeving is de toelichting veel uitgebreider en keren punten over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid structureel terug. Een voorbeeld is de VROM-BES, waarbij uitgebreid op het juridische instrumentarium wordt ingegaan.

De uitvoerbaarheid in de praktijk is wisselend. De vertegenwoordigers van de eilanden signaleren relatief veel knelpunten ten aanzien van de uitvoering van wetgeving. Daarbij dient

beseft te worden dat de kritiek zich niet altijd richt op de uitvoerbaarheid maar ook op de gevolgen van een wet. Voorbeelden hiervan zijn de Wet minimumloon BES (het minimumloon wordt veel te laag geacht) en het Besluit zorgverzekering BES (waarbij fysiotherapie en tandheelkundige zorg buiten het basispakket vallen, terwijl vanwege praktische redenen (het geringe aantal inwoners) een aanvullende zorgverzekering niet op de markt wordt aangeboden en die dus niet kan worden afgesloten).

Wet- en regelgeving waarvan de uitvoerbaarheid op de eilanden zelf als negatief wordt beoordeeld, zijn vooral:

- de Arbeidsveiligheidswet BES (de regels worden onduidelijk geacht en de normen te ambitieus);
- Wet arbeid vreemdelingen BES (de wet leidt tot lange procedures, onder meer door een verplichte termijn van vijf weken waarop de vacature open gesteld moet zijn voor de – volgens velen afwezige – lokale arbeidsmarkt);
- Vestigingswet BES (wordt gezien als een lege huls waarbij het voldoen aan de eisen die gesteld worden aan vestigingen te manipuleren en niet te controleren zou zijn);

De Prijzenwet BES, de Veiligheidswet BES, Wet administratieve rechtspraak BES en de Wet op het primair onderwijs BES worden op de eilanden over het algemeen goed uitvoerbaar geacht.

Op de eilanden wordt erkend dat op bepaalde terreinen, met name onderwijs en zorg, vooruitgang wordt geboekt. Voor een deel ligt dat aan nieuwe regelgeving en (succesvolle) uitvoering daarvan, voor een ander deel aan meer aandacht voor de handhaving van (eventueel al bestaande) regelgeving en voor weer een ander deel aan andere factoren, zoals de beschikbaarheid van (financiële) middelen om te komen tot ver- en nieuwbouw.

Ten slotte komt op de eilanden aan de orde dat vooral de combinatie van wetgeving op verschillende terreinen voor (bepaalde groepen van) de bevolking ongelukkig kan uitpakken. Een voorbeeld daarvan is de combinatie van de in het algemeen hoge prijzen, dubbele belastingheffing en de onmogelijkheid om een hypotheek te krijgen. Ook werd tijdens de gesprekken vaak gewezen op de moeilijke positie van mensen in de onderstand of mensen die op een klein pensioen zijn aangewezen. Bij de vraag of wel of niet ten opzichte van het Europese deel van Nederland moet worden gedifferentieerd, blijkt aan dergelijke cumulatieve effecten nauwelijks aandacht te zijn besteed.

Handhaafbaarheid

Ook de handhaafbaarheid van BES-regelgeving is in het onderzoek op twee niveaus aan de orde gekomen: het niveau van de wetgeving en dat van de praktijk. Wat betreft het niveau van de wetgeving valt opnieuw op dat de toelichting zeer wisselend is. Wederom is er een verschil tussen algemene en specifieke wetgeving; bij de specifieke BES-wetgeving is de toelichting veel uitgebreider en keren punten over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid structureel terug.

Wat betreft de praktijk is de handhaving sinds de transitie verbeterd; maar er zijn eveneens tekortkomingen. De verbeteringen hebben te maken met meer aandacht voor handhaving in het algemeen en voor toezicht in het bijzonder; er wordt op bepaalde terreinen daadwerkelijk gecontroleerd op naleving. De professionalisering van het toezicht en de intensivering van inspecties dragen bij aan de naleving, niet alleen door de inzet van harde handhavingsinstrumenten, maar ook via begeleiding (steun).

De handhaafbaarheid van regelgeving op de eilanden wordt negatief beïnvloed door een gebrek aan capaciteit en deskundigheid op het gebied van toezicht en handhaving. Voor alle drie de eilanden geldt dat er vooruitgang in de beleidsontwikkeling is geboekt. In hoeverre vervolgens met gebruikmaking van het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium ook de daadwerkelijke handhaving is verbeterd, is minder duidelijk. Op Sint Eustatius komt van de bestuursrechtelijke handhaving van bestuurswetgeving weinig terecht: de handhaving wordt aan politie en justitie overgelaten. Op alle drie de eilanden zal sprake zijn van doorwerking van bepaalde tradities in de wijze van handhaving. Voor Saba valt daarbij te wijzen op de nadruk op informele geschiloplossing.

Specifieke problemen bij de bestudeerde wetgeving worden geconstateerd bij de Arbeidsveiligheidswet BES, waarbij de praktijk ver achter ligt bij de (volgens betrokkenen te Europese) normen en bovendien bevoegdheden worden gemist. Bij de Wet toelating en uitzetting BES is het (nagenoeg) ontbreken van een basisadministratie een belangrijke handicap in de handhaving. Datzelfde geldt voor de handhaving (inning) van de Vastgoedbelasting. De Vestigingswet BES is slecht handhaafbaar doordat de eisen die gesteld worden aan vestigingen te manipuleren en niet te controleren zijn.

Voor de fiscale wetgeving geldt overigens dat deze sinds 10 oktober 2010 stelselmatig en zonder uitzonderingen geïnd wordt. Dit is een wezenlijke verandering ten opzichte van voorheen. Het gevolg is dat de belastingdruk als groter wordt ervaren. Dat komt dus doordat de handhaving is geïntensiveerd.

Beantwoording onderzoeksvragen

Het onderzoek naar de werking van wetgeving richtte zich op de volgende vraag:

> *Wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes ten aanzien van wetgeving op 10 oktober 2010 voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden, is een aantal deelvragen beantwoord, geclusterd binnen een zestal onderwerpen. Per onderwerp geven we de hoofdbevindingen weer.

1. *Inventarisatie en typering wetgeving*

De in totaal 259 wetten die tijdens en na de transitie zijn gewijzigd of ingevoerd zijn voor een belangrijk deel van Nederlands Antilliaanse oorsprong (62%). In een groot deel van deze regelingen hebben inhoudelijke aanpassingen plaatsgevonden (44%). Bij inhoudelijke wijzigingen gaat het ondermeer om veranderingen die de inrichting, uitvoering of handhaving van de wet betreffen. In een derde van de regelingen hebben *alleen* technische aanpassingen plaatsgevonden (wijziging begrippen of verwijzingen naar wetgeving). Bij de resterende wetten omvatte de wijziging van wetten méér dan alleen technische aanpassingen, maar zijn de wijzigingen niet te typeren als ‘inhoudelijk’, deze regelingen zijn ingedeeld in de categorie ‘overig’ (20%).

De afweging om Nederlands Antilliaanse regelgeving voort te zetten of aan te sluiten bij Europees Nederlandse wetgeving is door de ministeries voorafgaand aan 10 oktober 2010 per wet gemaakt. Als belangrijk uitgangspunt gold dat waar mogelijk Nederlands Antilliaanse regelgeving gecontinueerd zou worden. Waar Europees Nederlandse wetgeving is geïntroduceerd is dat soms uitvoerig gemotiveerd. Die motivering betreft veelal de wijziging van de staatkundige verhoudingen, waardoor de bevoegdheidstoedeling gewijzigd moest worden en de minister bevoegd is geworden. Andere redenen die worden genoemd zijn dat de

Nederlands Antilliaanse wetgeving verouderd was en modernisering dringend gewenst. Soms is sprake van specifieke problemen, die de invoering van nieuwe wetgeving nodig maakte.

2. *De eilanden in het beleidsvormingsproces en consultatie*

De staatkundige transitie was op het onderdeel van de wetgeving een enorm karwei. In korte tijd moest een groot aantal regelingen voor Caribisch Nederland worden vastgesteld. In formeel opzicht is duidelijk invulling gegeven aan de consultatieplicht: de ministeries hebben veel werk verzet om de eilanden goed bij het wetgevingsproces te betrekken. Echter, vanwege de omvang en intensiteit van het transitieproces enerzijds en hun (vergeleken met de ministeries) uiterst beperkte personele middelen anderzijds was het voor de eilanden in het algemeen onmogelijk de geboden consultatiemogelijkheden voldoende te benutten. Hierbij heeft een rol gespeeld dat de eilanden met alle ministeries afzonderlijk te maken hadden (er was bewust voor gekozen BZK geen regiefunctie te laten vervullen).

3. *Legislatieve terughoudendheid*

Tot op zekere hoogte is invulling gegeven aan het uitgangspunt van het continueren van de Nederlands Antilliaanse wetgeving en van geleidelijke invoering van Nederlandse wetgeving. Dat neemt niet weg dat op de eilanden de indruk bestaat dat op veel punten indringend gewijzigde wetten zijn ingevoerd. Hierbij zijn, naast de omvang en intensiteit van het transitieproces, meerdere factoren van invloed: veranderingen van regelgeving juist ook op terreinen die voor de bewoners van bijzondere betekenis zijn (zoals die van de belastingen en de financiële markten); veranderingen – niet op dat van de regelgeving maar – op het niveau van uitvoering en handhaving (denk bijvoorbeeld aan inning belastingen), cumulatieve effecten van veranderingen en bevoegdheidsverplaatsing (van het federale verband van de Nederlandse Antillen naar de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland, waarbij meerdere malen is gewezen op het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid).

4. *Eigenheid van de eilanden*

In algemene zin is differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland wel gemotiveerd, maar de motiveringen zijn niet erg diepgravend. In veel gevallen konden die motiveringen teruggebracht worden tot artikel 1, tweede lid, Statuut, zonder dat dit aan de hand van de bijzondere kenmerken van de eilanden en eisen van subsidiariteit en proportionaliteit nader werd onderbouwd. Ook zijn er nogal wat redenen voor differentiatie aangevoerd die niet op de in het Statuut expliciet genoemde gronden zijn terug te voeren. Genegeerd is de op de eilanden zeer sterk gevoelde behoefte aan differentiatie waar het gaat om de onderwerpen abortus en euthanasie, in mindere mate ook het homohuwelijk. Tussen de eilanden zelf is weinig gedifferentieerd.

5. *Uitvoering en handhaving*

De uitvoering van de wetgeving op de eilanden laat een wisselend beeld zien. Voor bepaalde beleidsterreinen geldt dat op onderdelen de voor uitvoering (en handhaving) relevante informatie nog ontbreekt. Er is op het niveau van beleidsontwikkeling door de eilandsbesturen vooruitgang geboekt. Dit geldt ook voor de handhaving waar Europees Nederlandse inspecties op de eilanden actief zijn geworden. Er zijn aanwijzingen dat de bestuurlijke handhaving van bestuurswetgeving in mindere mate op orde is. Terreinen waar na 10 oktober 2010 duidelijke verbetering geconstateerd wordt, zijn onderwijs en zorg, hoewel ook daar knelpunten worden genoemd. Er zijn daarnaast ook terreinen waar grotere knelpunten worden gesignaleerd, zoals bij de regulering van financiële markten.

6. *Consequenties voor de Rijksoverheid en de eilanden*

Het is klip en klaar dat het transitieproces buitengewoon veel van de ministeries en de eilanden heeft gevergd. Vele regelingen moesten worden aangepast. Dat moest bovendien op zodanige wijze gebeuren, dat daarmee recht wordt gedaan aan wat tot op zekere hoogte als een samenstel van twee rechtsstelsels moet worden beschouwd: het Europees Nederlandse stelsel en het Caribisch Nederlandse stelsel, die ook onderling aan eisen van consistentie dienen te voldoen. Dit is de logische consequentie van de keuze om het Europees Nederlandse recht niet volledig op de eilanden van toepassing te verklaren. Zolang aan deze keuze wordt vastgehouden, zal het voor de ministeries onontkoombaar zijn telkens meerdere regelingen naast elkaar en in onderlinge samenhang te onderhouden. Ofschoon de druk van het transitieproces nu achter de rug is, blijven de eilanden in de huidige opzet te maken houden met communicatieprocessen met de diverse ministeries.

Slot: successen, teleurstellingen en uitdagingen

Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de ministeries hebben gezamenlijk buitengewoon veel werk verzet. Veel regelgeving is conform de uitgangspunten en doelstellingen en binnen betrekkelijk korte tijd aangepast. Op onderdelen is bovendien de uitvoering en handhaving verbeterd. Tegenover de successen staan teleurstellingen, met name op de eilanden. Die teleurstellingen hebben voor een niet onbelangrijk deel te maken met de verwachtingen die men rond ('het magische') 10 oktober 2010 koesterde. Zij liggen reeds besloten in enkele van de bovengenoemde bevindingen. Gedoeld wordt op:

- de door de enorme omvang van de transitie (en tijdsdruk) feitelijke onmogelijkheid voor eilandbesturen (en maatschappelijke organisaties op de eilanden) om consultatie reële betekenis te geven: men was feitelijk eenvoudig niet in staat de beste consultatiebedoelingen van ministeries te beantwoorden;
- de flinke opschuiving – al dan niet in etappes – van de regelgeving voor de eilanden in de richting van Europees Nederlandse wetgeving, ondanks het uitgangspunt van continuïteit en geleidelijke invoering van Nederlandse wetgeving: per saldo is er veel nieuwe of gewijzigde regelgeving;
- de tevoren niet erg zichtbaar gemaakte verschuiving van bevoegdheden van het eilandsbestuur naar 'Den Haag', mede als gevolg van de overgang van een soort federale structuur (Nederlandse Antillen) naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Nederland);
- veranderingen op het terrein van uitvoering (zoals van fiscale wetgeving) en handhaving (met name door inspecties) die los van wetswijzigingen al een ingrijpende koerswijziging behelzen;
- de verwachting op de eilanden dat directe banden met Nederland, gelet op het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet en artikel 1, tweede lid, Statuut, erin resulteren dat het voorzieningenniveau in algemene zin naar een hoger plan wordt getild.

Deze punten impliceren niet alleen een beoordeling achteraf van het indertijd gevoerde verwachtingenmanagement, maar ook een relativering van gesignaleerde tekortkomingen in het transitieproces. Immers, hoe men het eindresultaat weegt, hangt mede af van de verwachtingen die men tevoren koesterde. Belangrijker is van het verleden te leren en vooruit te kijken. Dan moet worden geconcludeerd dat vijf jaar na 10 oktober 2010 Nederland en zijn Caribische eilanden nog voor veel uitdagingen staan. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bepaalde eigenheden van de eilanden een gegeven zijn. In het bijzonder moet worden gedacht aan de kleinschaligheid. Maar ook sociologische en culturele verschillen zullen naast de verschillen in regelgeving consequenties blijven hebben voor onder meer het consultatieproces en de uitvoering en handhaving.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Met ingang van 10 oktober 2010 is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sindsdien uit vier zelfstandige landen, te weten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het land Nederlandse Antillen is opgeheven. Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen deel uit gaan maken van Nederland.[1] De Nederlands Antilliaanse regelgeving die op de drie laatstgenoemde eilanden gold, was niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. Daarom heeft een omvangrijke wetgevingsoperatie plaatsgevonden, waarbij de inhoud van de Nederlands Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk is gehandhaafd.

Tijdens de Miniconferentie in oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel krijgen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur zal worden geëvalueerd.[2] De eilanden hebben dan de nodige ervaring opgedaan met zowel bestaande als nieuwe wetgeving. De evaluatie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke evaluatiecommissie. In totaal worden drie evaluatiecomplexen onderzocht, te weten de werking van de wetgeving, de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur en de gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden. Met de evaluatie wordt beoogd om door middel van een terugblik vast te stellen wat er is bereikt. Hoe hebben de wetgeving, de afspraken en de procedures gefunctioneerd? Het onderhavige deelonderzoek richt zich op de werking van wetgeving. Dit rapport is uitgebracht onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekers die dit onderzoek hebben uitgevoerd.

[1] Zie de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006 Den Haag, p. 2. De Slotverklaring is te downloaden via http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten-en-publicaties/convenanten/2006/11/10/antillen-slotverklaring-miniconferentie.html. Zie ook het Overgangsakkoord van 12 februari 2007, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 1 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 3, p. 1.

[2] Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006 Den Haag, p. 4.

1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek naar de werking van wetgeving staat de volgende vraag centraal:

Wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuzes ten aanzien van wetgeving op 10 oktober 2010 voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Om de hoofdvraag te beantwoorden, wordt een aantal deelvragen beantwoord. De deelvragen zijn hieronder geclusterd naar een aantal aspecten waar het onderzoek zich op richt.

Inventarisatie en typering wetgeving

1. Welke wetten zijn op en na 10 oktober 2010 op de eilanden ingevoerd?
2. Hoe is deze wetgeving te typeren?
3. Wat zijn de overwegingen in de keuze om na 10 oktober 2010 Nederlands Antilliaanse wetgeving voort te zetten of Europees Nederlandse wetgeving in te voeren?

De eilanden in het beleidsvormingsproces en consultatie

4. Op welke wijze zijn de eilanden betrokken geweest bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving en het beleidsvormingsproces dat ten grondslag ligt aan de nieuwe wetgeving ?
5. In hoeverre is de wettelijke consultatieplicht nageleefd?
6. Heeft de consultatieplicht geleid tot het aanpassen van de oorspronkelijk voorgenomen wetgeving?
7. In hoeverre zijn de eilanden betrokken bij eventuele wijzigingen in de wet- en regelgeving na de consultatiefase?

Legislatieve terughoudendheid

8. Op welke wijze is het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid toegepast?
9. Wat zijn de redenen voor afwijking van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid daar waar dit uitgangspunt is losgelaten?

Eigenheid van de eilanden

10. In hoeverre is bij de invoering van Nederlandse wetgeving rekening gehouden met de eigenheid van de drie (afzonderlijke) eilanden?
11. Welke redenen worden door de wetgever genoemd om een afwijkende regeling voor Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederlandse wetgeving te treffen? Zijn deze redenen terug te koppelen naar artikel 1 Grondwet en artikel 1, tweede lid, Statuut, of zijn er andere factoren die een rol spelen?
12. Welke redenen worden genoemd voor verschil in wetgeving tussen de eilanden onderling?

Uitvoering en handhaving

13. Wat zijn knelpunten en successen bij de uitvoering en handhaving van de wetgeving?
14. In hoeverre is het bestuur op de eilanden voldoende ingericht om de taken en bevoegdheden van het bestuur op grond van de geldende wetgeving uit te voeren en te handhaven? Zijn de eilanden, zowel op personeel als financieel gebied, voldoende uitgerust om de nieuwe wetgeving uit te voeren en te handhaven?
15. Zijn er verschillen tussen de equipering voor de wetten die vóór 10 oktober 2010 golden en de equipering voor de wetten die op of na die datum opnieuw zijn ingevoerd en is hier een ontwikkeling in?
16. In hoeverre is de wijze van handhaven van wetgeving die ook vóór 10 oktober 2010 gold veranderd na de transitie?

Consequenties voor de Rijksoverheid en de eilanden

17. Wat zijn voor de Rijksoverheid en de eilanden de gevolgen van het laten bestaan, onderhouden en eventueel aanpassen van een afzonderlijk rechtsstelsel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

1.3 Onderzoeksopzet en verantwoording

1.3.1. Inleiding

Het onderzoek naar de werking van wetgeving behelst grotendeels een analyse van de op en na 10 oktober 2010 ingevoerde regelgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en van de uitvoering en handhaving daarvan.

1.3.2. Analysekader en checklist

Ter voorbereiding van het onderzoek zijn in overleg met de begeleidingscommissie een analysekader en een checklist opgesteld, waarin voor alle onderzoeksvragen aandachtspunten zijn opgesteld. Het analysekader dient als kader voor de wetgevingsanalyse en beoordeling van de onderzoeksbevindingen. Het analysekader is vertaald naar een checklist, die voor de algemene wetgevingsanalyse is gebruikt. In bijlage II bij dit rapport is het analysekader opgenomen en bijlage III bevat de checklist.

De bouwstenen voor het analysekader en de checklist zijn ontleend aan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet van het land Nederland, de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de bij de ontbinding van de Nederlandse Antillen gemaakte afspraken over behoud van oude en invoering van nieuwe wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, alsmede de aan wetgeving te stellen algemene kwaliteitseisen.[3]

1.3.3. Aanpak

In het onderzoek heeft een wetgevingsanalyse, een analyse van het totstandkomingsproces en een analyse van de uitvoerings- en handhavingspraktijk plaatsgevonden. Het onderzoek is uitgevoerd in vijf verschillende stappen:

---

[3] Zie de algemene startnotitie van de opdrachtgever, *Onderzoeksopzet en Evaluatiecriteria Evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland*, Den Haag 2014, en het Advies van de Raad van State inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, No. W04.13.0319/I/Vo/B, 's-Gravenhage, 4 november 2014, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-IV, nr. 27.

Stap 1: Oriënterende gesprekken met departementen

In het onderzoek naar de werking van wetgeving zijn door leden van het onderzoeksteam twaalf gesprekken gevoerd met ministeries en andere betrokkenen over het wetgevingsproces voor, tijdens en na de transitie.[4] Daarbij is met de gesprekspartners gesproken over de aanloop naar, het proces rond en de uitgangspunten bij de transitie en consultatie over regelgeving die na de transitie tot stand is gekomen en over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving voor Caribisch Nederland.

Stap 2: Algemene wetgevingsanalyse

Om een beeld te krijgen van de ingevoerde en aangepaste wetgeving is een algemene wetgevingsanalyse uitgevoerd. Het doel van deze analyse is het inventariseren van de ingevoerde wetgeving (onderzoeksvragen 1 tot en met 3), de vraag of en op welke manier er consultatie heeft plaatsgevonden (onderzoeksvragen 4 tot en met 7), het beoordelen van de mate van legislatieve terughoudend en differentiatie en de vraag of er voldoende rekening is gehouden met de eigenheid van de eilanden (de onderzoeksvragen 8 tot en met 12). Tot slot is een eerste inventarisatie gemaakt van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wettelijke regelingen gedaan (onderzoeksvragen 13 en 14).

Bij de algemene wetgevingsanalyse heeft een uitgebreide deskresearch plaatsgevonden. Door middel van de bestudering van verschillende (Excel)lijsten met wettelijke regelingen is een overzicht verkregen van de geldende wet- en regelgeving op de eilanden.[5] Vervolgens is aan de hand van het analysekader en de checklist de wetgevingsanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn de desbetreffende wetten, wetsvoorstellen en de bijbehorende parlementaire stukken bestudeerd. Wat betreft de parlementaire stukken is gekeken naar memorie van toelichting, verslagen, nota's naar aanleiding van verslagen, eindverslagen en de handelingen van de Tweede en de Eerste Kamer. Parlementaire stukken omtrent wijzigingen en amendementen zijn in de verdiepende wetgevingsanalyse meegenomen.

Voor de uitvoering van de algemene wetgevingsanalyse is gebruik gemaakt van een checklist die is opgesteld in het enquêteprogramma Lime Survey.[6] De vragenlijst is in overleg met de begeleidingscommissie tot stand gekomen. In de vragenlijst is aan verschillende onderwerpen aandacht besteed. Er is bijvoorbeeld gekeken of en zo ja welke argumenten in het wetgevingsproces zijn ingebracht waarmee wordt gemotiveerd dat het beginsel van legislatieve terughoudendheid niet aan de invoering van die wetgeving in de weg staat. Tussen de eilanden en Nederland is namelijk onder meer de afspraak gemaakt dat de eerste vijf jaar na 10 oktober 2010 terughoudendheid zal worden betracht op het punt van de invoering van nieuwe Nederlandse wetgeving op de eilanden (legislatieve terughoudendheid).[7] Daarnaast is gekeken in welke mate bij de invoering van Nederlandse wetgeving op 10 oktober en daarna onderscheid wordt gemaakt tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland of tussen de eilanden onderling. Tevens is nagegaan *waarom* – op welke grond, met welk doel – dat onderscheid wordt gemaakt en wat overigens is aangevoerd om het gemaakte onderscheid te rechtvaardigen.

Bij de algemene wetgevingsanalyse is ook aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre de wetgever bij de invoering van nieuwe wetgeving op de beginselen van decentralisatie, lokale autonomie en het daarmee verbonden subsidiariteitsbeginsel is ingegaan. In de vragen-

[4] In bijlage V is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen.
[5] Het BasisWettenBestand is gekoppeld aan het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP).
[6] Lime Survey is een speciaal programma waarmee enquêtes kunnen worden opgesteld en beheerd.
[7] 'De keuze voor al dan niet verdere integratie in het Nederlandse rechtsbestel is daarmee uitgesteld', aldus de Raad van State in zijn Advies van 4 november 2014, p. 3.

lijst is verder aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving die sinds de transitie op de eilanden is ingevoerd en aan onderwerpen als consultatie en participatie. In hoeverre heeft de wetgever bijvoorbeeld aandacht gehad voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wetgeving en/of de organisatie die daarbij betrokken is? In hoeverre zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nederlandse wetgeving en op welke wijze heeft de consultatie plaatsgevonden? Heeft de betrokkenheid van de eilanden ook (kenbaar) invloed gehad op de inhoud van de wetgeving? Ten aanzien van een aantal wetgevingscomplexen is de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de consultatie en participatie nader onderzocht.[8] In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de wetgeving die bij de algemene wetgevingsanalyse is geanalyseerd.

Stap 3: Aanvullende deskresearch(per case)

Behalve een uitgebreide deskresearch van de ingevoerde wetgeving in Caribisch Nederland heeft het onderzoek naar de werking van wetgeving een verdiepende component, waarin de focus ligt op een aantal wetten of onderdelen daarvan. Bij de verdiepende bureauanalyse zijn verschillende relevante documenten nader bestudeerd, waaronder de wet, het wetsvoorstel en de bijbehorende parlementaire stukken. Deze verdiepende component – eveneens deskresearch – vormde stap 3 van het onderzoek.

Samen met de begeleidingscommissie heeft een selectie van nader te bestuderen wetten plaatsgevonden. De volgende criteria zijn toegepast voor het selecteren van deze wetten:

- de wet richt zich op een actueel en/of maatschappelijk relevant onderwerp;
- de wet is niet te technisch (zoals bijvoorbeeld bij de IJkwet of de Octrooiwet wel het geval is);
- de wet is niet te veelomvattend (zoals het Wetboek van Strafrecht dat wel is);
- er is geen sprake van kaderwetgeving, omdat kaderwetgeving niet gericht is op burgers en bovendien onderwerp is van ander onderzoek (zoals dat bij bijvoorbeeld de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en wel het geval is) of omdat de wet al in algemene zin in dit onderzoek aan de orde komt (zoals de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba);
- er is spreiding naar beleidsonderwerpen;
- de keuze voor meer (samenhangende) wetten binnen hetzelfde domein (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, Financiën);
- er worden zowel wetten in de dieptestudie betrokken waarbij de Nederlands Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk is overgenomen, als wetten waarbij vooral Europees Nederlandse uitgangspunten zijn ingevoerd.

De volgende wetten of onderdelen daarvan zijn op basis van deze criteria onderzocht:

Bestaande wetgeving

- Arbeidsveiligheidswet BES;
- Besluit zorgverzekering BES;
- Veiligheidswet BES, hoofdstuk 4;
- Wet administratieve rechtspraak BES;
- Wet op het primair onderwijs BES;
- Wet toelating en uitzetting BES;

[8] Zie hiervoor hoofdstuk 3 van dit rapport waarin de wetgevingscomplexen worden besproken.

- Wet inkomstenbelasting BES;
- Wet loonbelasting BES;
- Belastingwet BES (o.a. onderdeel vastgoedbelasting);
- Douane- en Accijnswet BES;
- Wet arbeid vreemdelingen BES;
- Wet toelating en uitzetting BES;
- Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES;
- Wet vestiging bedrijven BES;
- Prijzenwet BES;
- Wet financiële markten BES;
- Wet minimumlonen BES.

Toekomstige wetgeving

- Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (VROM-BES) en het Bouwbesluit BES;
- het wetsvoorstel elektriciteit en drinkwater BES;
- het wetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Ten aanzien van de laatste drie (onderwerpen van) wettelijke regelingen is in de gesprekken een scherper accent gelegd op de wijze waarop de consultatie is verlopen.

De evaluatiecommissie heeft vijf thema's aangewezen die in het bijzonder centraal staan in deze evaluatie: zorg, veiligheid, onderwijs, belasting en sociale zekerheid. Deze thema's komen allen terug in de keuze voor de wetten die bestudeerd zijn. Het laatste thema – sociale zekerheid, waaronder met name onderstand en het voorzieningenniveau – komt in mindere mate in deze deelevaluatie aan de orde omdat deze evaluatie met name ziet op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verschillende wettelijke regelingen en niet op de positie van de bevolking. In de deelevaluatie *Gevolgen voor de bevolking* komen onderstand en het voorzieningenniveau wel uitgebreid aan de orde.

Daarnaast bestaan bij de bestudering van de verschillende wetten raakvlakken met de evaluatie van de justitiële consensusrijkswetten t.a.v. het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbaar ministerie, politie en Raad voor de Rechtshandhaving De door deze consensusrijkswetten bestreken onderwerpen komen om die reden in de onderhavige evaluatie niet uitgebreid aan de orde.

Stap 4: Interviews op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

In stap 4 van het onderzoek hebben leden van het onderzoeksteam interviews afgenomen met medewerkers van de openbare lichamen, de Rijkdienst voor Caribisch Nederland en met vertegenwoordigers van organisaties en instellingen werkzaam en gevestigd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De gesprekspartners hebben ervaring met de bestaande (uitvoerings)praktijk van de wet- en regelgeving op de eilanden. In de interviews stonden de geselecteerde wetten of onderdelen daarvan centraal. Uit de verdiepende bureauanalyse is veel informatie verkregen ter voorbereiding van deze interviews. De interviews waren gericht op het in kaart brengen van (neven)effecten van de werking van wetgeving in de praktijk, het benoemen van knelpunten en het geven van verklaringen voor de werking van de wetgeving. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid, waaronder de uit-

voering in de praktijk, en handhaafbaarheid van wetgeving en de wijze waarop de consultatie is verlopen.

Een consequentie van het voeren van veel interviews op de drie eilanden, is dat de focus in dit rapport (en met name hoofdstuk 3) ligt op de ervaring met de wetgeving zoals deze in de praktijk door betrokkenen wordt beleefd. Het bleek niet altijd mogelijk om objectief vast te stellen of de beschreven effecten zich ook in werkelijkheid hebben voorgedaan. Bij de formulering van de bevindingen is daarmee rekening gehouden.

Stap 5: Rapportage

Tijdens het onderzoek is een aantal keren over het onderzoek gerapporteerd aan de begeleidingscommissie. Er is een conceptrapport geschreven en besproken met de begeleidingscommissie, waarna een definitief rapport is opgesteld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het ontstaan van en de wetgeving in Caribisch Nederland. Daarbij wordt de aanleiding voor de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden beschreven. Tevens worden een aantal belangrijke begrippen en uitgangspunten van het hervormingsproces en de verschillende soorten regelgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden de wetgevingscomplexen behandeld. In dat hoofdstuk wordt bij de 20 geselecteerde (onderdelen van) wetten dieper ingegaan op de totstandkoming, consultatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wetgeving in Caribisch Nederland. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de totstandkoming van de wetgeving en van de uitvoerings- en handhavingspraktijk, waarna in datzelfde hoofdstuk de onderzoeksvragen worden beantwoord.

2

De wetgeving in Caribisch Nederland en het ontstaan daarvan

2.1 Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Koninkrijk) werd sinds 1986 gevormd door drie landen, te weten Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba.[9] Het land Nederlandse Antillen bestond uit de eilanden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met ingang van 10 oktober 2010 is het land Nederlandse Antillen opgeheven en zijn de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk veranderd. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn nu onderdeel van het land Nederland. Sindsdien worden Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook wel aangeduid met de term Caribisch Nederland en wordt met de term Europees Nederland verwezen naar het Europese deel van Nederland.

Dit hoofdstuk gaat over de wetgeving in het Caribisch deel van Nederland en het ontstaan daarvan. Paragraaf 2.2 beschrijft kort het proces dat heeft geleid tot de nieuwe staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk.[10] Paragraaf 2.3 beschrijft de belangrijkste afspraken die gemaakt zijn en tot welke uitgangspunten dit geleid heeft. Daarnaast worden in deze paragraaf de belangrijkste begrippen uitgelegd. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op het wetgevingsproces.

2.2 Nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk

In de afgelopen decennia werd steeds duidelijker dat er weinig draagvlak was voor het bestaan van het land Nederlandse Antillen in het Koninkrijk.[11] Het Nederlands Antilliaanse staatsverband was niet meer in staat om de problemen van de eilanden daadkrachtig aan te

[9] Aruba dat aanvankelijk tot de Nederlandse Antillen behoorde, werd met ingang van 1 januari 1986 een autonoom land binnen het Koninkrijk (status aparte).
[10] De beschrijving van dit proces is niet volledig, vanwege de omvang van het proces en omdat de staatkundige verhoudingen onderwerp zijn van één van de andere evaluaties die gelijktijdig met dit onderzoek wordt uitgevoerd.
[11] Advies van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, *Nu kan het… nu moet het! The time is now, let's do it! Awor por, ban p'e!*, 8 oktober 2004, p. 40.

pakken en daarmee kwam ook het bestaansrecht van de Nederlandse Antillen ter discussie te staan.[12]

Aangezien er onduidelijkheid bestond over de vraag hoe de staatkundige toekomst er voor de eilanden uit zou moeten zien, zijn er tussen 2000 en 2005 in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba referenda georganiseerd.[13] De bevolking van Sint Maarten en van Curaçao spraken zich in juni 2000 respectievelijk april 2005 uit voor het verkrijgen van een status als autonoom land binnen het Koninkrijk. De bevolking van Bonaire en van Saba kozen in september respectievelijk november 2004 daarentegen voor een directe band met Nederland. De bevolking van Sint Eustatius hield bij het referendum in april 2005 vast aan het Nederlands Antilliaans staatsverband, mede gelet op de uitkomst van het referendum op de eilanden heeft Sint Eustatius zich uiteindelijk aangesloten bij de keuze van Bonaire en Saba om een directe band met Nederland te verkrijgen. De uitkomsten van de referenda gaven aanleiding tot een omvangrijk proces van staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk.

Uit de referenda bleek duidelijk dat er geen draagvlak meer bestond voor de voortzetting van de Nederlandse Antillen als staatkundige eenheid. Om de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk vorm te geven, is de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële verhoudingen Nederlandse Antillen opgericht. Deze werkgroep adviseerde uiteindelijk om het land Nederlandse Antillen op te heffen en om Curaçao en Sint Maarten de status van autonoom land binnen het Koninkrijk toe te kennen. Daarnaast adviseerde de werkgroep om Bonaire, Sint Eustatius en Saba de status van 'Koninkrijkseiland'[14] toe te kennen. Een vergelijkbare status als Curaçao en Sint Maarten was volgens de werkgroep voor deze eilanden, in verband met de kleinschaligheid en de bestuurlijke draagkracht op de eilanden, niet haalbaar.[15]

Op 22 oktober 2005 is een Hoofdlijnenakkoord gesloten tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf eilanden. Besloten is om toe te werken naar een nieuwe staatkundige structuur.[16] Daarnaast is een intentieverklaring tot stand gekomen waarin de invulling van de nieuwe directe band wordt beschreven die Bonaire, Sint Eustatius en Saba met Nederland wensten te verkrijgen.[17]

In 2005 en 2006 hebben vervolgens verschillende Ronde Tafel Conferenties plaatsgevonden. Tijdens één van die Ronde Tafel Conferenties, te weten die van 26 november 2005, is vastgelegd dat Curaçao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk zouden worden.[18] Tevens is de directe relatie tussen Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba bespro-

[12] Zie het Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 22 oktober 2005, *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300 IV, nr. 18. Zie ook de Interimrapportage van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, "Geef sturing aan veranderingen, voordat veranderingen jou sturen" 1 juli 2004, p. 4, http://vorige.nrc.nl/redactie/binnenland/interimrapportagebfvdef.pdf.

[13] Zie *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 213 (R1903), nr. 3, p. 1 en het Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 22 oktober 2005, p. 2.

[14] Het begrip Koninkrijkseiland is in 1993 geïntroduceerd. Zie voor de kenmerken van dit model het advies van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, *Nu kan het… nu moet het! The time is now, let's do it! Awor por, ban p'e!*, 8 oktober 2004, p. 43.

[15] Zie het advies van de Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, *Nu kan het… nu moet het! The time is now, let's do it! Awor por, ban p'e!*, 8 oktober 2004, p. 39.

[16] Zie het Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 22 oktober 2005, *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300 IV, nr. 18 en *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 213 (R1903), nr. 3.

[17] Zie voor de invulling van de directe band met Nederland en de bijbehorende grondbeginselen voor verhoudingen, duurzame sociaal-economische ontwikkeling en de doelstelling van de nieuwe verhouding de bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 22 oktober 2005, *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300 IV, nr. 18.

[18] Slotverklaring van de Start-Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk der Nederlanden, gehouden op 26 november 2005 in

ken. Op dat moment bestond nog geen duidelijkheid over hoe die directe band daadwerkelijk vorm zou worden gegeven.

Op 18 september 2006 heeft de Raad van State van het Koninkrijk in verband met de nieuwe constitutionele positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorlichting gegeven. De Raad adviseerde toen om de drie eilanden in te richten als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet en om in de wet die het bestuur van de eilanden regelt op te nemen dat de bepalingen over Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op die manier kunnen de eilanden een bijzondere positie binnen het Nederlandse staatsbestel verkrijgen en wordt de totstandkoming van omslachtige afzonderlijke wettelijke regelingen voorkomen.[19]

Op 10 en 11 oktober 2006 zijn de delegaties van Nederland en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijeengekomen om (nadere) afspraken te maken in verband met de positie van de eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel.[20] Tijdens deze miniconferentie is op hoofdlijnen duidelijkheid verkregen over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de manier waarop invulling wordt gegeven aan de directe relatie tussen Nederland en drie eilanden. De delegaties van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn, in navolging van de voorlichting van de Raad van State van het Koninkrijk, overeengekomen dat de drie eilanden "in de toekomst een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel" krijgen en dat dit "kan door de eilanden in te richten als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten zullen van overeenkomstige toepassing zijn met inachtneming van de bij of krachtens wet op te nemen bijzondere bepalingen".[21]

Op 10 oktober 2010 is het land Nederlandse Antillen opgehouden te bestaan en zijn de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk van kracht geworden. Afgesproken werd dat op deze datum alle daarvoor noodzakelijke wetgeving aangepast en ingevoerd zou moeten zijn. Dat betekende voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba dat zowel de Nederlands Antilliaanse regelgeving die als Nederlandse wetgeving zou gaan gelden, aangepast moest worden aan de staatsrechtelijke positie van de eilanden binnen Nederland, als dat Nederlandse wetgeving voor zover daartoe werd besloten, al dan niet in aangepaste vorm, expliciet van toepassing verklaard moest worden op de eilanden.[22] De datum van 10 oktober 2010 wordt in dit onderzoeksrapport ook wel aangeduid met de term 'transitie'. De datum van 10 oktober 2010 luidt zowel het einde als het begin van een (nieuw) historisch proces in.

2.3 Belangrijke afspraken en uitgangspunten

2.3.1. Inleiding

De opheffing van de Nederlandse Antillen en de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk hebben grote gevolgen gehad voor de wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en

---

Willemstad, te Curaçao. Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 300 IV, nr. 21.

[19] Zie de voorlichting van Raad van State van 18 september 2006, W04.06.0204/I/K/A, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr 3 en *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr 4 voor de reactie van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwingen en Koninkrijksrelaties op de door de Raad gegeven voorlichting.

[20] Een delegatie van de Nederlandse Antillen nam als waarnemer deel aan de miniconferentie.

[21] Zie de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober Den Haag: 2006, p. 2. Zie ook *Kamerstukken II* 2006-2007, 30 800 IV, nr. 5.

[22] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 2.

Saba.[23] Hieronder zijn de belangrijkste afspraken en uitgangspunten ten aanzien van wetgeving uiteengezet.

2.3.2. Legislatieve terughoudendheid, het gelijkheidsbeginsel en differentiatie

Met de transitie werd het land Nederlandse Antillen opgeheven en gingen de drie eilanden deel uitmaken van het Nederlandse rechtsbestel. Dat had uiteraard gevolgen voor de wet- en regelgeving die op de eilanden van toepassing was.

Legislatieve terughoudendheid

Tijdens de miniconferentie in oktober 2006 is vooreerst gekozen voor continuïteit en is een eerste afspraak gemaakt die er op neer komt dat terughoudendheid zou worden betracht met het invoeren van de Nederlandse wetgeving:[24]

> *"Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal de Nederlands Antilliaanse wetgeving, die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving vervangen worden door de Nederlandse wetgeving."*

Het continueren van Nederlands Antilliaanse regelgeving is dan ook een belangrijk uitgangspunt geweest bij het tot stand brengen van wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Veel Nederlands Antilliaanse regelgeving die voor de transitie op de eilanden gold moest in technische zin omgevormd worden tot Nederlandse wetgeving. Uit de gemaakte afspraak vloeit tevens voort dat regelgeving van de Nederlandse Antillen als uitgangspunt wordt genomen bij het tot stand brengen van nieuwe Nederlandse wetgeving voor de eilanden.

Later is deze afspraak nader uitgewerkt in die zin dat de wetgever na de transitie gedurende vijf jaren een periode van legislatieve rust in acht neemt.[25] Aan die toezegging van Staatssecretaris Bijleveld-Schouten uit mei 2010 wordt wel gerefereerd met de term 'legislatieve terughoudendheid'. Het doel van het voorlopig behouden van de Nederlands Antilliaanse regelgeving is dat er op het gebied van wetgeving niet te veel in één keer moet veranderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De eilanden worden bij de transitie geconfronteerd met een grote hoeveelheid nieuwe regelgeving. Een periode van legislatieve rust biedt de eilanden de mogelijkheid om te wennen aan en ervaringen op te doen met de nieuwe constellatie en de nieuwe wetgeving. Bovendien moet er rekening worden gehouden met de absorptiecapaciteit van de eilanden.[26]

Tijdens de behandeling van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES) heeft de toenmalige Staatssecretaris Bijleveld-Schouten van het ministerie van BZK deze periode van legislatieve rust na 10 oktober 2010 uitdrukkelijk toegezegd:

> *"Bovendien kan ik op verzoek van [de desbetreffende] leden bevestigen dat de regering als uitgangspunt hanteert dat na de transitiedatum een periode van legisla-*

[23] Uiteraard heeft de status van autonoom land ook grote gevolgen gehad voor de wet- en regelgeving op Curaçao en Sint Maarten. De wet- en regelgeving van deze landen in het Koninkrijk valt buiten het bestek van dit onderzoek.
[24] Zie de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober Den Haag: 2006, p. 2.
[25] De keuze voor al dan niet verdere integratie in het Nederlandse rechtsbestel is daarmee uitgesteld´, aldus de Raad van State in zijn advies van 4 februari 2014, No.W04. 13.031 9/I/Vo/B, over de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba; bijlage bij *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 750 IV, nr. 27, p. 4.
[26] Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 31 954, nr. 7, p. 12.

> *tieve terughoudendheid van vijf jaar in acht wordt genomen."*[27]

Dat terughoudendheid zou worden betracht met het invoeren van Nederlandse wetgeving betekent niet dat alle Nederlands Antilliaanse regelgeving moet worden behouden. Er kunnen namelijk in bijzondere gevallen redenen zijn voor het niet overnemen van Nederlands Antilliaanse wetgeving. Gedacht kan worden aan juridische bezwaren, zoals strijd met de Grondwet, of beleidsmatige overwegingen. De inhoud van de Verordening van den 22sten Juni 1933, houdende bepalingen omtrent drukwerken, is bijvoorbeeld niet overgenomen vanwege strijd met de vrijheid van meningsuiting zoals vervat in het eerste lid van artikel 7 van de Grondwet.

De situatie dat er voor de transitie op een bepaald beleidsterrein Antilliaanse regelgeving bestaat, maar deze regelgeving inadequaat is en niet eenvoudig kan worden aangepast, is een beleidsmatige overweging om deze Antilliaanse regelgeving niet te behouden. Een voorbeeld hiervan is de Belastingwet BES, die de bestaande belastinglandsverordeningen vervangt.[28]

Legislatieve terughoudendheid betekent niet dat na 10 oktober 2010 in het geheel geen nieuwe wetgeving voor de openbare lichamen tot stand kan worden gebracht. Er zal echter alleen nieuwe Nederlandse wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is:

> *"Dat is bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld moet worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen in de landen Curaçao en Sint Maarten kunnen – met het oog op concordantie van regelgeving – aanleiding vormen om toch tot (ingrijpende) wijziging van de BES-wetgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland."*[29]

De nieuwe staatkundige positie van de drie eilanden binnen het land Nederland zou ertoe kunnen leiden dat de bestaande regelgeving op de eilanden geheel in overeenstemming wordt gebracht met de Europees Nederlandse regelgeving. Gesteld zou kunnen worden dat een land met uiteenlopende regelgeving op dezelfde terreinen onwenselijk is en dat harmonisatie voor de hand ligt indien Bonaire, Sint Eustatius en Saba verder integreren in het Nederlandse rechtsbestel. Dat was ook de afspraak tijdens de miniconferentie van 2006; de oude Nederlandse wetgeving zou geleidelijk worden vervangen door de Nederlandse wetgeving. Echter, het één-op-één invoeren van Europees Nederlandse wetgeving kan onbedoelde negatieve gevolgen hebben. Wetgeving kan bijvoorbeeld te veelomvattend of te complex zijn voor de eilanden. Daarnaast kan de uitvoering van de wetgeving het bestuur en de uitvoeringsorganisaties te zwaar belasten.

De gemaakte afspraken betekenen dus ook niet dat in het geheel geen harmonisatie kan plaatsvinden. Harmonisatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de Nederlands Antilliaanse wetgeving als uitgangspunt te nemen en op bepaalde punten te moderniseren of door een aantal bepalingen uit de Europees Nederlandse wetgeving op te nemen. Volledige harmoni-

[27] Zie *Kamerstukken I* 2009/10, 31 954, C, p. 4 en Handelingen I 2009/10, nr. 28 , p. 1162 e.v.
[28] Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 957 , nr. 3 (MvT IBES), p. 3.
[29] *Kamerstukken II* 2009/10, 31 954, nr. 7, p. 12.

satie ligt, gelet op de gemaakte afspraak dat Antilliaanse regelgeving in beginsel als Nederlandse wetgeving op de eilanden zal gelden, echter niet voor de hand.

Concluderend kan worden gezegd dat de afspraken over de wetgevingstransitie in hoofdlijnen het volgende inhouden:[30]

- dat Nederlands Antilliaanse regelgeving in beginsel van kracht blijft;
- dat de regering na de transitie gedurende vijf jaren een periode van legislatieve rust in acht neemt;
- dat (Europees) Nederlandse wetgeving slechts beperkt zal worden ingevoerd (er moet niet te veel ineens veranderen op de eilanden);
- dat voor de invoering van nieuwe Nederlandse wetgeving een duidelijke noodzaak dient te bestaan;
- dat rekening moet worden gehouden met de absorptiecapaciteit van de eilanden.

Gelijkheidsbeginsel
Met de transitie is de Grondwet in haar geheel van toepassing geworden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat geldt dus ook voor het gelijkheidsbeginsel en het daaraan verwante discriminatieverbod. Deze fundamentele beginselen zijn neergelegd in artikel 1 van de Grondwet.

> **Artikel 1 Grondwet**
> Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Blijkens de eerste volzin van artikel 1 Grondwet moeten gelijke gevallen gelijk worden behandeld, onverschillig of men zich in het Europese of het Caribische deel van Nederland bevindt. Als keerzijde brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ongelijke gevallen ongelijk – naar de mate van het verschil – dienen te worden behandeld. Dit kan volgens de Raad van State onder omstandigheden betekenen dat “indien de situaties in het Europese deel van Nederland en op de eilanden wezenlijk verschillend zijn, gelijke behandeling van die situaties in strijd is met artikel 1 Grondwet”.[31] De Raad van State verwijst daarbij naar jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 14 EVRM.

Voor het gelijkheidsbeginsel geldt altijd dat ook rekening moet worden gehouden met relevante verschillen. Het tot stand brengen van wetgeving voor de openbare lichamen die bijvoorbeeld afwijkt van de Europees Nederlandse regelgeving hoeft dus niet in strijd te zijn met het gelijkheidsbeginsel. Wel dient er voor het maken van een dergelijke afwijkende regeling een objectieve rechtvaardigingsgrond te bestaan. De tweede volzin van artikel 1 van de Grondwet bevat een aantal onderscheidingsgronden. Voor bepaalde onderscheidingsgronden zal met het oog op de rechtvaardiging van het onderscheid een zware bewijslast bestaan.

Vanaf het begin af aan was duidelijk dat er verschillen bestaan tussen Nederland en de openbare lichamen en tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling. Tijdens de minicon-

[30] Wij gaan uit van een ruim begrip van legislatieve terughoudendheid. Onder legislatieve terughoudendheid in enge zin wordt slechts het gedurende vijf jaren na de transitie in acht nemen van een periode van legislatieve rust.
[31] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 februari 2014, No.W04. 13.031 9/I/Vo/B, over de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba; bijlage bij *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 750 IV, nr. 27, p. 4.

ferentie in oktober 2006 werd bij het maken van de algemene afspraak over legislatieve terughoudendheid het volgende aangegeven:

> *"Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen."*

Vraag was echter wanneer er, gelet op artikel 1 van de Grondwet, sprake was van gelijke dan wel ongelijke gevallen en/of een ongelijke behandeling van de eilanden ten opzichte van Nederland bijvoorbeeld geen strijd opleverde met het gelijkheidsbeginsel. Om meer duidelijkheid te creëren ten aanzien van de gronden die aanleiding kunnen geven voor het treffen van specifieke regels of maatregelen voor de eilanden, is in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) een specifieke differentiatiebepaling opgenomen.[32]

> **Artikel 1 Statuut**
> 1. (…)
> 2. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Het tweede lid van artikel 1 Statuut doet denken aan de in artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde criteria voor bijzondere behandeling van ultra perifere gebieden (upg). Net als deze verdragsbepaling verschaft artikel 1, tweede lid, van het Statuut expliciet genoemde rechtvaardigingsgronden voor het maken van onderscheid in wetgeving tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland. In dat opzicht vormt artikel 1, tweede lid, Statuut een nadere uitwerking van artikel 1 van de Grondwet.

Differentiatie betekent letterlijk 'uiteenlopen', 'verscheidenheid', en het gelijkheidsbeginsel in combinatie met artikel 1, tweede lid, van het Statuut expliciteert dat het mogelijk is om rekening te houden met de verschillen die tussen de eilanden onderling en tussen de Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland bestaan. Dat het mogelijk is om in wetgeving onderscheid te maken tussen de eilanden onderling is eveneens opgenomen in artikel 137 WolBES.[33] In totaal kunnen er twee vormen van differentiatie worden onderscheiden:

- differentiatie tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland;
- differentiatie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling.

Ten eerste kan er sprake zijn van een onderscheid tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland. Dat betekent dat de regelgeving die op de eilanden geldt – ook wel aangeduid met de term BES-regelgeving – afwijkt ten opzichte van de Europees Nederlandse wetgeving. Daarbij kan er sprake zijn van BES-regelgeving die gebaseerd is op de

[32] Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R 1903), nr. 3 (MvT).
[33] Vergelijkbaar met artikel 109 Gemeentewet waarin is bepaald dat bij of krachtens de wet onderscheid gemaakt kan worden tussen gemeenten.

oude Antilliaanse regelgeving die voor de transitie op de eilanden gold of van BES-regelgeving die specifiek voor de openbare lichamen tot stand is gebracht (nieuwe op Nederlandse leest geschoeide wetgeving voor Caribisch Nederland).

Ten tweede kan er onderscheid gemaakt worden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling. Er wordt dan voor één van de eilanden een regeling getroffen die afwijkt ten opzichte van de regelgeving die op de andere eilanden geldt. Het maken van een onderscheid tussen de eilanden kan het geheel aan regelgeving dat op Caribisch Nederland geldt complexer maken. Indien er voor één van de eilanden een 'eigen' regeling wordt getroffen kan het namelijk zijn dat deze regeling niet alleen afwijkt ten opzichte van de regelgeving op de overige eilanden, maar ook afwijkt ten opzichte van Europees Nederlandse wetgeving.

Deze twee vormen van differentiatie kunnen tegelijkertijd in een wettelijke regeling worden toegepast. De Wet op het primair onderwijs BES is een goed voorbeeld waarin beide vormen van differentiatie tegelijkertijd zijn toegepast. Aangezien de kwaliteit van het onderwijs op de eilanden onvoldoende was, is besloten om de Europees Nederlandse onderwijswetgeving model te laten staan voor de nieuwe regeling voor Caribisch Nederland. De Wet op het primair onderwijs BES wijkt echter op bepaalde onderdelen af van de Europees Nederlandse Wet op het primair onderwijs. Op de eilanden zijn er bijvoorbeeld geen scholen voor speciaal (basis)onderwijs en is er geen leerlinggebonden financiering. Voorts heeft er met betrekking tot het onderwijssysteem op Bonaire, Sint Eustatius en Saba differentiatie tussen de eilanden plaatsgevonden. Als gevolg daarvan bestaan er in Caribisch Nederland twee verschillende stelsels, te weten een onderwijssysteem voor Saba en een onderwijssysteem voor Bonaire en Sint Eustatius.[34]

Bij het treffen van een specifieke – afwijkende – regeling voor de openbare lichamen moet telkens worden gekeken of – in hoeverre, in welk opzicht – er verschillen bestaan tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland. Indien het belangrijk is dat differentiatie plaatsvindt, moet worden gekeken waarom – op welke grond, met welk doel – onderscheid wordt gemaakt en of het maken van onderscheid ook gerechtvaardigd is. Het gaat hierbij om vragen naar de geschiktheid van het maken van onderscheid om het doel te bereiken en de subsidiariteit en proportionaliteit van het onderscheid.

2.3.3. Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

Bij de transitie zijn de begrippen decentralisatie, lokale autonomie en het daarmee samenhangende beginsel van subsidiariteit eveneens belangrijk. Bij deze begrippen hebben we te maken met de taakverdeling/bevoegdheidsverdeling tussen het Koninkrijk, het land Nederland en de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met het begrip (lokale) autonomie wordt bedoeld dat de eilanden zelfstandig zijn ten aanzien van de verzorging van de eigen aangelegenheden. Autonomie was voor de eilanden tot aan de transitie constitutioneel gewaarborgd in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Daarnaast was die zelfstandigheid in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) gegarandeerd door middel van een lijstenstelsel. Indien een bepaald onderwerp niet op grond van de lijst aan het Landsbestuur was voorbehouden, dan behoorde het onderwerp tot de zorg van de eilanden. Sinds de transitie wordt de autonomie van de eilanden gewaarborgd binnen het kader van de Nederlandse Grondwet (artikel 134) en ter uitvoering daarvan door de WolBES. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deel gaan uitmaken van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit brengt onder andere met zich mee dat niet

[34] Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van dit rapport.

meer wordt gewerkt met de lijsten zoals deze voorheen krachtens de ERNA golden . Wat betreft decentralisatie en lokale autonomie is in verband met de nieuwe staatkundige positie van de eilanden het regime van de Europees Nederlandse wetgeving grotendeels gevolgd. De bevoegdheidsverdeling en de mate van lokale autonomie op de diverse beleidsterreinen worden bepaald door de keuzes die in de diverse BES-wetten zijn gemaakt.

Met de transitie is sprake van een fundamentele wijziging van de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van het land waarvan zij deel uitmaken. Het stelsel van de Nederlandse Antillen kwam neer op een federale structuur, met een limitatief takenpakket voor het land (het bovengenoemde lijstenstelsel). In dat verband zijn door Den Haag taken en bevoegdheden op rijksniveau belegd – met als reden dat door 'Den Haag' geoordeeld werd dat de desbetreffende taken en bevoegdheden beter op centraal niveau konden worden belegd. Dit betekent dat een deel van de bevoegdheden die ten tijde van de Nederlandse Antillen aan de eilanden toevielen, sinds de transitie 'Haagse' bevoegdheden zijn. Voor zover dat is gebeurd, was per geval sprake van een bewuste keuze van de wetgever. Ten behoeve van de taakverdeling/bevoegdheidsverdeling tussen de eilanden en Nederland is een aantal overzichten tot stand gebracht waarin per ministerie is aangegeven waar de verantwoordelijkheid lag voor de transitie (het Land Nederlandse Antillen en/of de eilanden) en waar de verantwoordelijkheid ligt na de transitie (land Nederland of de eilanden). Tevens is de beoogde datum voor overdracht van bevoegdheden aangegeven als het moment waarop de verantwoordelijkheid voor (de uitvoering van) een bepaalde taak verschuift.[35] Wat betreft de taakverdeling is van belang dat tussen de eilanden en Nederland is afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandsniveau worden uitgevoerd:

> *"Uitgangspunt blijft dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteitsbeginsel) […] De uit te voeren taken de bijbehorende bevoegdheden kunnen tussen de eilanden verschillen."*[36]

Daarnaast is het beginsel van decentralisatie uit de Europees Nederlandse Gemeentewet overgenomen in de WolBES.[37] Het beginsel van decentralisatie houdt onder meer in dat onnodige inmenging van de wetgever met taken van de openbare lichamen wordt vermeden en dat wanneer bepaalde wetgeving noodzakelijk wordt geacht, de openbare lichamen van de eilanden zoveel mogelijk bij de uitvoering worden betrokken. Daarbij dient de openbare lichamen een optimale beleidsruimte te worden gelaten en moet er terughoudendheid worden betracht met betrekking tot het regelen van eventueel toezicht. De vraag is in hoeverre en op welke wijze deze afspraak is nageleefd en hoe een en ander zich verhoudt tot de mate van autonomie die bestond voor de transitie.

De toepasselijkheid van het regime van de Gemeentewet heeft er onder meer toe geleid dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waar ten tijde van de Nederlandse Antillen een monistisch stelsel gold, het dualistische bestuursmodel is geïntroduceerd. In de Slotverklaring van

[35] Zie het Overzicht taakverdeling; document ten behoeve van vaststelling tijdens het bestuurlijk overleg op 22 april 2010 te Bonaire, ministerie van BZK: april 2010 en het Overzicht taakverdeling tussen St. Eustatius en Saba en Nederland; definitief document ten behoeve van vaststelling tijdens het bestuurlijk overleg op 3 november 2009 te Curaçao, ministerie van BZK: november 2009.
[36] Zie de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober Den Haag: 2006, p. 3.
[37] Artikel 212 van de WolBES bepaalt dat onze minister de decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen bevordert.

de Miniconferentie is afgesproken dat geleidelijk te doen, maar het dualisme is uiteindelijk per 10 oktober 2010 volledig en meteen ingevoerd.[38]

2.3.4. Twee verschillende rechtsstelsels

De nieuwe staatkundige positie van de drie eilanden binnen het land Nederland had er, zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, toe kunnen leiden dat de bestaande regelgeving op de eilanden geheel in overeenstemming werd gebracht met de Europees Nederlandse regelgeving. In artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: IBES) is met het oog op het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid zoals hiervoor bedoeld geregeld dat de Nederlandse wetgeving alleen van kracht is in Caribisch Nederland wanneer dat expliciet in de wetgeving bepaald is. Daarnaast is er aparte wetgeving voor de bestuurlijke verhoudingen (de WolBES) en financiële verhoudingen (de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook wel FinBES).[39] Door deze regelgeving bestaan sinds de transitie twee verschillende rechtsstelsels binnen Nederland: Europees Nederland en Caribisch Nederland. Caribisch Nederland heeft een aparte status binnen het land Nederland, waarbij niet alle regelgeving op dit deel van Nederland van toepassing is. In de IBES is destijds aangegeven dat op termijn de twee afzonderlijke rechtsstelsels steeds verder naar elkaar toegroeien, doordat steeds meer wetgeving van Europees Nederland ook van toepassing wordt verklaard in Caribisch Nederland.[40] In hoeverre deze ambitie mede gelet op de afwijkende omstandigheden op de eilanden gerealiseerd zal worden, moet in de toekomst blijken.

Het bestaan van twee rechtsstelsels heeft zijn weerslag op de ambtelijke apparaten van zowel Europees Nederland als Caribisch Nederland. In de eerste plaats voor de Nederlandse departementen, omdat bij alle toekomstige nieuwe wetgeving én bij alle wetgeving die wordt gewijzigd moet worden nagedacht of deze wetgeving ook van toepassing kan zijn in Caribisch Nederland of dat er afwijkende regelingen (maatwerk) voor de eilanden moeten worden ingevoerd. Vervolgens moet bij alle wetgeving die relevant kan zijn voor Caribisch Nederland, consultatie plaatsvinden bij de openbare lichamen.[41]

2.3.5. Overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties

Europees Nederland hoeft in relatief veel gevallen nauwelijks aanpassingen in de wet- en regelgeving door te voeren om aan een verdrag te voldoen. Voor Caribisch Nederland kost het vaak veel meer tijd om aan een verdrag te voldoen. Het bestaan van twee verschillende rechtsstelsels brengt daarom – doordat er twee verschillende stelsels van wetgeving zijn – met zich mee dat er vanuit verdragsrechtelijk oogpunt sprake is van twee verschillende onderdelen van het land Nederland, te weten Caribisch Nederland en Europees Nederland.

Consequentie van de staatkundige hervorming is dat bij huidige en toekomstige verdragen een verdrag voor beide delen van het land Nederland afzonderlijk moet worden ondertekend en dat bij het ondertekenen van elk verdrag aangegeven moet worden wat het voor gevolgen zal hebben voor Caribisch Nederland en of er aanpassingen nodig zijn. Complicerende factor hierbij is dat Caribisch Nederland geen onderdeel van de Europese Unie is,

[38] Zie de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober Den Haag: 2006, p. 2.
[39] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 1-3.
[40] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 6.
[41] Vóór 10 oktober 2010 was er geen formele consultatieplicht, maar vanuit de in het wetgevingsproces te betrachten zorgvuldigheid was consultatie wel gewenst (en vond ook plaats). Vanaf 10 oktober 2010 is de consultatieplicht geformaliseerd in de WolBES. Na 10 oktober 2010 zijn ook de afspraken met de eilanden over consultatie verduidelijkt, bijvoorbeeld door bij wetswijzigingen ook een oplegnota mee te sturen.

waardoor in veel verdragsteksten andere bepalingen moeten worden opgenomen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft er daarom voor gekozen verdragen niet gelijktijdig in Europees Nederland en Caribisch Nederland in te voeren; het is uit praktisch oogpunt lastig om dit tegelijkertijd te realiseren.

2.4 Het wetgevingsproces

2.4.1. Wet- en regelgeving op de Nederlandse Antillen

Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakten tot de transitie deel uit van het land Nederlandse Antillen. Hieronder is de belangrijkste wet- en regelgeving aangegeven die tot de transitie op de drie eilanden van toepassing was:

- het Statuut;
- de delen uit de Grondwet zoals bedoeld in artikel 5 Statuut;
- overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, voor zover zij in de Nederlandse Antillen van toepassing waren;
- Rijkswetten;
- algemene maatregelen van rijksbestuur (amvrb's);
- de samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba;
- de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen;
- de Eilandenregeling Nederlandse Antillen;
- landsverordeningen;
- landsbesluiten, houdende algemene maatregelen (hierna: landsbesluiten h.a.m.);
- ministeriële beschikking met algemene werking;
- eilandsverordeningen;
- eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen (hierna eilandsbesluiten h.a.m);
- keuren en reglementen door lagere besturen.

2.4.2. De wijze waarop het wetgevingsproces is vormgegeven

Met de transitie zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen geworden binnen het Nederlandse staatsbestel. Als gevolg hiervan was de Nederlands Antilliaanse regelgeving die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gold, niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. De bestaande regelgeving diende omgevormd te worden tot Nederlandse wetgeving en waar nodig te worden aangepast. Daarnaast is ook Europees Nederlandse wetgeving van toepassing verklaard op de eilanden en is er voor de eilanden specifieke wetgeving opgesteld.

Omvorming tot Nederlandse wetgeving

In verband met de gemaakte afspraken moest de inhoud van Nederlands Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk gehandhaafd worden. Dat gebeurde door die regelgeving, door middel van de IBES, om te vormen tot Nederlandse wetgeving. In de IBES zijn algemene regels opgenomen over het recht dat van toepassing is in de eilanden. In een bijlage bij de IBES, de IBES-lijst, is per verantwoordelijke minister aangegeven welke Nederlands Antilliaanse regelgeving op de drie eilanden van toepassing is en welke status die regelgeving in het Nederlandse rechtsstelsel heeft verkregen (wet in formele zin, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling). De IBES-lijst is een positieve, limitatieve lijst. Antilliaanse regelgeving die niet op deze lijst wordt vermeld, is per 10 oktober 2010 dan ook niet meer geldig.

Wat betreft de eilandelijke regelgeving die voor 10 oktober 2010 op de eilanden gold, is het in beginsel aan de eilandsbesturen overgelaten om te bepalen welke eilandsverordeningen

en eilandsbesluiten h.a.m na de transitie van toepassing blijven. In beginsel, want deze bevoegdheid hebben de eilandbesturen alleen met betrekking tot wet- en regelgeving die ook na de transitie tot hun competentie behoort.[42]

In de onderstaande tabel is aangegeven op welke wijze de Nederlands Antilliaanse regelgeving bij de transitie is omgevormd tot Nederlandse wetgeving en de verschillende mogelijkheden die daarbij zijn gebruikt. Daarna volgt een inhoudelijke toelichting op de tabel.

Tabel 2.1 Omvorming Nederlands Antilliaanse regelgeving

VOOR 10 OKTOBER 2010		**NA 10 OKTOBER 2010**
Bonaire, Sint Eustatius en Saba	**Europees deel Nederland**	**Nederland**
Onderwerp in een Rijkswet	Onderwerp in een Rijkswet	Onderwerp in een Rijkswet
Onderwerp in een amvrb	Onderwerp in een amvrb	Onderwerp in een amvrb
Onderwerp in een lands-verordening	Onderwerp in een wet in formele zin	Onderwerp in een wet in formele zin
Onderwerp in een lands-verordening	Onderwerp in een amvb	Onderwerp in een amvb
Onderwerp in een lands-verordening	Onderwerp deels in een wet in formele zin, deels in een amvb en/of ministeriële regeling	Onderwerp in beginsel in een wet in formele zin
Onderwerp in een lands-verordening	Onderwerp in zijn geheel in een amvb of ministeriële regeling	Onderwerp in een amvb of ministeriële regeling
Onderwerp in een landsbesluit h.a.m.	Onderwerp in een amvb	Onderwerp in een amvb
Onderwerp in een ministeriële beschikking met algemene werking	Onderwerp in een ministeriele regeling	Onderwerp in een ministeriële regeling
Onderwerp in een eilandsverordening	-	Onderwerp in een wet in formele zin, amvb of een eilandsverordening, inhoudende algemeen verbindende voorschriften.
Onderwerp in een eilandsbesluiten h.a.m	-	Onderwerp in een amvb, eilandsverordening, inhoudende algemeen verbindende voorschriften of een eilandsbesluit h.a.m.[43]

Nederlands Antilliaanse regelgeving is door opname van de wettelijke regeling op de IBES-lijst omgevormd tot Nederlandse regelgeving. Bij die omvorming zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:[44]

- landsverordeningen zijn omgevormd tot wetten in formele zin;
- landsbesluiten h.a.m. zijn omgevormd tot amvb's;
- ministeriële beschikkingen met algemene werking zijn omgevormd tot ministeriële-regelingen.

[42] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 8 en 9.
[43] Ondanks dat de WolBES geen bevoegdheid bevat om eilandsbesluiten h.a.m. vast te stellen, kan het Bestuurscollege ook na de transitie dergelijke besluiten vaststellen. De bevoegdheid daartoe ontleend het Bestuurscollege aan artikel 7 van de IBES.
[44] Zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 4-5.

Op deze uitgangspunten zijn echter wel uitzonderingen gemaakt. In sommige gevallen werden bepaalde onderwerpen in de Nederlandse Antillen in een landsverordening geregeld, terwijl die onderwerpen in het Europese deel van Nederland doorgaans op een lager niveau (amvb of ministeriële regeling) worden geregeld. Het omgekeerde deed zich ook voor in die zin dat in het Europese deel van Nederland een onderwerp via een wet in formele zin werd geregeld, terwijl dat in de eilanden op een lager niveau gebeurde.[45] Deze verschillen konden onder meer bestaan, doordat de Nederlandse Antillen het primaat van de wetgever strikter invulden dan in het Europese deel van Nederland. Hieronder is per soort wetgeving aangegeven welke uitgangspunten gelden en op welke manier de regelgeving is omgevormd.

Landsverordeningen

- Indien een landsverordening een onderwerp regelde dat in het Europese deel van Nederland in een wet in formele zin werd geregeld, dan is de landsverordening omgevormd tot Nederlands recht door de inhoud daarvan neer te leggen in een wet in formele zin;
- Indien een landsverordening alleen een onderwerp bevatte dat in het Europese deel van Nederland (in zijn geheel) op het niveau van een amvb of ministeriële regeling is geregeld, is de landsverordening omgevormd tot Nederlands recht door de inhoud daarvan neer te leggen in een amvb of ministeriële regeling;[46]
- Indien een landsverordening een onderwerp bevatte dat in het Europese deel van Nederland zowel in een wet in formele zin als in een amvb en/of ministeriele regeling is neergelegd, dan is de landsverordening omgevormd tot Nederlands recht door de inhoud daarvan in beginsel neer te leggen in een wet in formele zin.

Lagere regelgeving op landsniveau

Landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, die voor de transitie op de eilanden van kracht waren en na de transitie op de eilanden moeten blijven gelden, zijn omgevormd tot Nederlandse wetgeving door de inhoud daarvan neer te leggen in amvb's. De ministeriële beschikkingen met algemene werking die na de transitie van toepassing moeten blijven op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn omgevormd tot Nederlandse wetgeving door de inhoud daarvan neer te leggen in ministeriële regelingen.

Eilandsverordeningen

Het was in beginsel aan de eilandsbesturen zelf om te bepalen welke eilandsverordeningen en eilandsbesluiten h.a.m. na de transitie van toepassing blijven.[47] In de IBES-lijst kunnen enkele eilandsverordeningen en eilandsbesluiten h.a.m. zijn opgenomen. Het betreft in dat geval onderwerpen die ten tijde van het bestaan van de Nederlandse Antillen op eilandsniveau werden geregeld, maar die na de wijziging van de staatkundige positie van de drie eilanden op Nederlands (nationaal) niveau geregeld moeten worden. De eilandregelingen zijn in dat geval omgevormd tot Nederlands recht door ze bijvoorbeeld neer te leggen in een wet in formele zin.[48]

[45] Een voorbeeld van het laatste is het onderwerp rechtsbijstand. In het Europese deel van Nederland is de rechtsbijstand geregeld in de Wet op de rechtsbijstand, terwijl dit onderwerp in de Nederlandse Antillen geregeld werd in het Landsbesluit op de gratis rechtsbijstand. Zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p 5.

[46] Een voorbeeld hiervan is de regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Zie ook *Kamerstukken II* 2009/09, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 5.

[47] Zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr.3 (MvT IBES), p. 8-9.

[48] Een voorbeeld hiervan is de Eilandsverordening basisadministratie persoonsgegevens van het eilandgebied Bonaire. Deze eilandsverordening is omgezet in de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES.

Eilandsbesluiten, inhoudende algemene maatregelen

In de WolBES komt de term eilandsbesluiten h.a.m. niet voor. Deze categorie besluiten is vervangen door:

- 'door het Bestuurscollege vast te stellen eilandsverordeningen', indien er sprake is van algemeen verbindende voorschriften;
- 'besluiten´, indien er geen sprake is van algemeen verbindende voorschriften.

Een bevoegdheid om eilandsbesluiten h.a.m. vast te stellen ontbreekt dus in de WolBES. In veel Antilliaanse wet- en regelgeving die na de transitie op de eilanden blijft gelden worden onderwerpen bij 'eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen' geregeld. Daarom is in de IBES een aparte bepaling opgenomen. Op grond van artikel 7 van de IBES is het Bestuurscollege bevoegd om ook na de transitie 'eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen' vast te stellen, voor zover de bevoegdheid daartoe is opgenomen in een regeling die op de IBES-lijst staat vermeld.[49]

Bevoegdheid om eilandsverordeningen en eilandsbesluiten vast te stellen

De Eilandsraad heeft na de transitie nog steeds de bevoegdheid om eilandsverordeningen en eilandsbesluiten vast te stellen. De bevoegdheidsverdeling ten opzichte van het Bestuurscollege en de gezaghebber is echter veranderd. Voor de transitie was de bevoegdheidsverdeling geregeld in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). De Eilandsraad was bevoegd tot regeling en bestuur van de eigen aangelegenheden, uitgezonderd de in artikel 2 en artikel 2a bepaalde zaken (artikel 24 ERNA). Dit is veranderd met de komst van de WolBES, waarbij de bevoegdheidsverdeling meer in overeenstemming met het systeem van de Gemeentewet is gebracht; in artikel 149 van de WolBES is geregeld dat de Eilandsraad bevoegd is tot het bestuur van de huishouding van het openbaar lichaam, tenzij de bevoegdheid is uitgesloten bij wet. De beperking tot de eigen huishouding houdt in dat eilandsverordeningen niet mogen treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen van de eilanden, en evenmin mogen zij strijdig zijn met hogere regelgeving. Zolang de Nederlands Antilliaanse regelgeving geldend blijft (na omzetting) blijft overigens de daarin neergelegde taakverdeling tussen de Eilandsraad en het Bestuurscollege onveranderd, tenzij bij wet – in het kader van de omzetting per 10 oktober 2010 of daarna – een andere regeling is getroffen.[50]

Aanpassing van tot Nederlandse wetgeving omgevormde Antilliaanse regelgeving

De IBES moet in samenhang worden gezien met de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: ABES). Een aanzienlijk deel van de Nederlands Antilliaanse regelgeving kon niet zonder aanpassingen worden overgenomen. In sommige gevallen was Antilliaanse regelgeving in strijd met andere (soms Europees Nederlandse) regelgeving. Daarnaast was regelmatig een inhoudelijke wijziging op een aantal punten in verband met beleidsmatige overwegingen wenselijk. Met de ABES is dan ook (een deel van) de regelgeving die op de IBES-lijst vermeld staat aangepast. In totaal zijn er in het wetgevingsproces vier aanpassingswetten tot stand gebracht, waarin de aanpassingswetgeving van verschillende ministeries samengebracht zijn, te weten ABES I, ABES IIa, ABES IIb en de ABES III. Daarnaast zijn er nog verschillende aanpassingsregelingen, bijzondere aanpassingswetten, goedkeurings- en reparatiewetten en verzamel/veegwetten tot stand gebracht, waarmee regelgeving voor de eilanden is aangepast.

[49] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 9.
[50] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31954, nr. 3 (MvT), p. 28-29.

Bestaande Europees Nederlandse wetgeving

Bij de transitie is in een aantal gevallen ook bestaande Europees Nederlandse regelgeving van toepassing geworden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De toepassing van Europees Nederlandse wetgeving werd in bepaalde gevallen en om uiteenlopende redenen noodzakelijk geacht. Gedacht kan worden aan het ontbreken van regelgeving over een bepaald onderwerp op de eilanden. Soms diende in verband met het desbetreffende onderwerp harmonisatie plaats te vinden.

De Europees Nederlandse wetgeving is slechts (geheel of gedeeltelijk) van toepassing op de eilanden indien dit in de desbetreffende wet uitdrukkelijk is bepaald of daaruit onmiskenbaar volgt.[51] Het kan ook zijn dat er ten aanzien van de eilanden een specifieke regeling of delegatiegrondslag[52] in de desbetreffende wet is opgenomen.

In verband met de nieuwe positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen is er ook Europees Nederlandse wetgeving aangepast. Denk aan bijvoorbeeld de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland.

Nieuwe Nederlandse wetgeving

In de periode voorafgaand aan en na afloop van de transitie is er voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook nieuwe Nederlandse wetgeving tot stand gebracht. De reden daarvoor was onder meer dat in de eilanden op een bepaald terrein geen of inadequate Nederlands Antilliaanse regelgeving bestond en de minister, in verband met zijn algemene verantwoordelijkheid op dat terrein, onvoldoende bevoegdheden had. Daarnaast was het in die gevallen niet wenselijk om de bestaande Europees Nederlandse wetgeving (voor een deel) van overeenkomstige toepassing te verklaren.[53] Om die redenen is in sommige gevallen separate nieuwe wetgeving tot stand gebracht die alleen voor Caribisch Nederland geldt. Gedacht kan worden aan de verschillende wetten die op het terrein van onderwijs tot stand zijn gebracht om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen of de Wet elektriciteit en drinkwater BES, die onder meer het voorzieningenniveau op de eilanden beoogt te verbeteren.

Wet- en regelgeving in Caribisch Nederland

Met de transitie is er voor de drie eilanden en Nederland op het gebied van wetgeving, gelet op het bovenstaande, het een en ander veranderd. Hieronder zijn de belangrijkste soorten wet- en regelgeving die met ingang van 10 oktober 2010 op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden aangegeven:

- het Statuut
- de Grondwet;
- Overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties, voor zover zij op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing waren
- Rijkswetten;
- algemene maatregelen van Rijksbestuur (amvrb);
- Nederlandse wetgeving, bestaande uit:

[51] Zie het tweede lid van artikel 2 van de IBES.

[52] Aan de eilandsraden kan in dat geval – op grond van een amvb of ministeriële regeling – een regelgevende bevoegdheid zijn toegekend.
Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn in dat geval bevoegd om zelf bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels te stellen.

[53] Zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 9.

  - wetten in formele zin, mits deze specifiek voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn opgesteld of van overeenkomstige toepassing zijn verklaard;
  - algemene maatregelen van bestuur, mits deze specifiek voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn opgesteld of van overeenkomstige toepassing zijn verklaard;
  - ministeriële regelingen mits deze specifiek voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn opgesteld of van overeenkomstige toepassing zijn verklaard;
- eilandsverordeningen, inhoudende algemeen verbindende voorschriften;
- eilandsbesluiten, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften;
- eilandsbesluiten h.a.m.[54]

2.5 Beschrijving van de wetgeving

2.5.1. Inleiding en afbakening

In het onderzoek naar de werking van wetgeving heeft een algemene beschrijving van de wetgeving plaatsgevonden met behulp van deskresearch. Daarbij is alle wetgeving die per 10 oktober 2010 op Caribisch Nederland van kracht is geworden en de wetgeving die daarna is aangepast en/of inwerking is getreden beschreven. In deze paragraaf worden de resultaten van het deskresearch uiteengezet.

Voor de werkzaamheden is gebruik gemaakt van een checklist. Deze checklist is opgenomen in bijlage III. In paragraaf 2.5.2 komen de algemene bevindingen aan de orde. In paragraaf 2.5.3 wordt de onderverdeling in technische en inhoudelijke wijzigingen uiteengezet. In paragraaf 2.5.4 staan differentiatie en harmonisatie centraal, in paragraaf 2.5.5 legislatieve terughoudendheid, in paragraaf 2.5.6 consultatie en in paragraaf 2.5.7 decentralisatie, lokale autonomie en het daarmee verbonden subsidiariteitsbeginsel.

Voor deze beschrijving beperken we ons tot wetgeving die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldig is en die is ingevoerd in de periode 10 oktober 2010 tot en met maart 2015.[55] Het onderzoek beperkt zich tot wetten in formele zin. Rijkswetgeving, ministeriële regelingen en amvb's vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Daarnaast zijn de WolBES en FinBES niet meegenomen in deze analyse, omdat die uitgebreid aan de orde komen in de parallel lopende evaluatie 'Werking nieuwe bestuurlijke structuur Caribisch Nederland'.

Deze paragraaf richt zich voornamelijk op de kwantitatieve resultaten van de beschrijvingen van de geldende wetgeving. De resultaten worden in hoofdstuk 4 geanalyseerd met behulp van de kwalitatieve bevindingen uit de verdiepingen die in hoofdstuk 3 worden gepresenteerd.

2.5.2. Algemene bevindingen

Verschillende soorten wetgeving

Bij de deskresearch zijn 259 wetten beschreven.[56,57] Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën, te weten:

---

[54] Ondanks dat de bevoegdheid om eilandsbesluiten h.a.m. vast te stellen ontbreekt in de WolBES, kan het Bestuurscollege ook na de transitie, namelijk op grond van artikel 7 van de IBES, nog eilandsbesluiten h.a.m. vaststellen.

55 In deze beschrijving zijn drie wetten meegenomen die ten tijde van het opstellen van het rapport nog niet in werking zijn getreden, vanwege hun inhoudelijke relevantie.

[56] Een groot deel van de wetten is in verschillende wetsvoorstellen gewijzigd. De Wet inzake erkenning rechtspersoonlijkheid vreemde vennootschappen BES wordt bijvoorbeeld middels de ABES I en het voorstel 'Aanpassingsregeling BES-wetten'

1. algemene BES-regelgeving;
2. specifieke BES-regelgeving;
3. toekomstige regelgeving.

Tabel 2.2: Overzicht verschillende categorieën

CATEGORIE	AANTAL AANGEPASTE WETTEN
Algemene BES-regelgeving	240
Specifieke BES-regelgeving	16
Toekomstige BES-regelgeving	3
Totaal aantal wetten	**259**

Onder de categorie algemene BES-regelgeving vallen alle wetten die zijn ondergebracht in ABES I, ABES IIa, ABES IIb, ABES III en wetten waarmee BES-regelgeving na 10 oktober 2010 is aangepast.[58] In deze aanpassingswetten heeft een aanpassing plaatsgevonden van de wetgeving van Nederlands Antilliaanse oorsprong en de relevante wetgeving van Europees Nederland. Het betreft hier de grootste categorie aan regelgeving die in het kader van de deskresearch is onderzocht. In totaal zijn er in deze categorie 240 wetten geanalyseerd.

De categorie specifieke BES-regelgeving omvat nieuwe Nederlandse wetgeving die specifiek voor Caribisch Nederland tot stand is gebracht. In totaal zijn er in deze categorie zestien specifieke BES-wetten onderzocht.[59] Van deze zestien specifieke wetten zijn er vier op 10 oktober 2010 ingevoerd, zeven begin 2011 en vijf in juli 2012. Een groot deel van de wetswijzigingen in de 240 wetten heeft per 10 oktober 2010 plaatsgevonden, maar verschillende artikelen zijn pas later in werking getreden. Dit is per artikel geregeld in koninklijke besluiten.[60]

Ten slotte zijn drie wetten geanalyseerd die op dit moment nog niet in werking zijn getreden. Het gaat om de VROM-BES, de Wet elektriciteit en drinkwater BES en de Kieswet.

In de onderstaande analyse wordt uiteengezet wat de oorsprong van de wetgeving is en wat voor soort wijzigingen de regelgeving hebben doorgemaakt bij de invoering op de eilanden. De oorsprong en de soort wijziging wordt uiteindelijk tegen elkaar afgezet in een kruistabel (weergegeven in tabel 2.4). Hierdoor is te duiden welk deel van de wetgeving een continuering is van Antilliaanse regelgeving en of de Europees Nederlandse regelgeving één op één is overgenomen op de eilanden of juist is aangepast aan de lokale situatie.

Oorsprong van wetgeving

De BES-regelgeving die met ingang van 10 oktober 2010 of op een later moment op de eilanden geldt of zal gelden, kan gebaseerd zijn op Nederlands Antilliaanse regelgeving of op

gewijzigd. Er staan verschillende aanpassingen in de twee verschillende voorstellen, die ook per wetsvoorstel apart gemotiveerd worden. De wet is echter als één aparte item in de analyse opgenomen. Voor deze analyse zijn er in totaal 425 verschillende wetswijzigingen doorgenomen.

[57] Alle wetten die genoemd zijn in de wetgevingspakketten zijn meegenomen voor de analyse. In geval van twijfel van betrokkenheid van de regelgeving op Caribisch Nederland, is de regelgeving ook meegenomen voor de analyse.

[58] De wetten waarmee BES-regelgeving na 10 oktober 2010 is aangepast bestaan onder andere uit de Eerste en Tweede goedkeurings- en Reparatiewet. Deze wetten bevatten grotendeels artikelen die technische fouten herstellen, maar ook regelgeving die niet is meegenomen in de ABES. Daarnaast vallen de Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2013 en de Aanpassingswet OCW-wetten 2013 – die regelgeving inhoudelijk aanpast en update – hier ook onder. Zie voor een overzicht van deze wetgeving Bijlage IV, Tabel III.3.

[59] Zie voor een overzicht van de specifieke BES-regelgeving die is geanalyseerd bijlage IV.

[60] Zie hiervoor bijvoorbeeld artikel 16.1 lid 1 van ABES I.

Europees Nederlandse regelgeving. De oorsprong van de regeling, Nederlands Antilliaans of Europees Nederlands, is gebaseerd op hetgeen daarover in de memorie van toelichting is opgemerkt.

Tabel 2.3: Oorsprong van wetgeving

CATEGORIE	AANTAL WETTEN	PERCENTAGE
Nederlands Antilliaanse oorsprong	161	62%
Europees Nederlandse oorsprong	98	38%

Van de 259 wetten zijn 161 van Nederlands Antilliaanse oorsprong en 98 van Europees Nederlandse oorsprong. Dat betekent dat bijna tweederde van de gewijzigde wetten een Nederlands Antilliaanse oorsprong heeft. Dit past ook bij het uitgangspunt dat zoveel mogelijk Nederlands Antilliaanse regelgeving gecontinueerd wordt.

Algemeen beeld motiveringen
Volgens de in de ABES beschreven systematiek hoeven technische wijzigingen en wijzigingen van tijdelijke aard niet nader toegelicht te worden; niet-tijdelijke afwijkingen moeten te herleiden zijn tot de factoren genoemd in artikel 1, tweede lid, van het Statuut. Specifieke inhoudelijke wijzigingen dienen altijd toegelicht te worden.

Uit het onderzoek blijkt dat de motivering voor het aanbrengen van wijzigingen enorm verschilt. Bij sommige wetten is uitgebreid gemotiveerd waarom de wet inhoudelijk is gewijzigd, maar er zijn ook wetten waarbij de motivering summier is. Voor ABES en de andere wetspakketten geldt veelal dat wijzigingen in het algemene deel van de memorie van toelichting worden geduid, en dat de motiveringen bij de afzonderlijke wetsbepalingen summier zijn. Er is daarnaast een verschil tussen de algemene en specifieke BES-regelgeving: de specifieke BES-regelgeving wordt over het algemeen uitgebreider gemotiveerd.

2.5.3. Aard van de wetswijzigingen

Technische, inhoudelijke en overige wijzigingen
In de algemene wetgevingsanalyse is onderzocht wat de aard van de wetswijziging is. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen technische wijzigingen, inhoudelijke wijzigingen en overige wijzigingen. De verschillende soorten wijzigingen staan hieronder toegelicht.

Technische wijzigingen
Er is sprake van een technische wijziging indien een bepaald begrip in de wet of een verwijzing naar een bepaalde wet is vervangen. Het gaat daarbij om de vervanging van verwijzingen naar wetgeving en vervanging van begrippen in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen, zonder dat sprake is van wijziging van een inhoudelijke norm.

In de landsverordeningen wordt bijvoorbeeld verwezen naar het ‘Wetboek van Strafvordering’, maar in de nieuwe staatkundige verhoudingen – waarbij Caribisch Nederland een eigen Wetboek van Strafvordering heeft – wordt verwezen naar ‘Wetboek van Strafvordering *BES*’. Andere voorbeelden van technische wijzigingen zijn de vervanging van het begrip landsverordening’ door ‘wet’ en vervanging van ‘het eiland’ door ‘de Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Inhoudelijke wijzigingen
Er is sprake van een inhoudelijke wijziging als een wet inhoudelijk gewijzigd is, waarbij de wijziging de inrichting van de wet, materiële gedragsnormen, uitvoering of handhaving van

de wet betreft. Het alleen omzetten van een Nederlands Antilliaanse landsverordening naar een wet, is dus geen inhoudelijke wijziging.

Er zijn zeer verschillende inhoudelijke wijzigingen, die om uiteenlopende redenen plaatsvinden. Veel voorkomende inhoudelijke wijzigingen zijn verschuivingen van bevoegdheden (die veelal van de eilandbesturen naar een minister worden overgeheveld), wijzigingen in de uitvoering en handhaving van de wetgeving en uiteenlopende wijzigingen in doelstellingen en instrumentarium van een wet (zoals het vervangen van een winstbelasting naar de vastgoedbelasting).

Een voorbeeld van een inhoudelijke wijziging is het wijzigen van de Wet minimumlonen BES. Voor de transitie kon het minimumloon per sector worden vastgesteld; met de wijziging van de wet is deze mogelijkheid geschrapt. Daarnaast is de mogelijkheid tot aanpassing van het minimumloon vereenvoudigd. De minister van SZW kan de hoogte van het minimumloon aanpassen, als de door het CBS vastgestelde prijsindexcijfer van een gezinsconsumptie daartoe aanleiding geeft. Dit kon voor de transitie niet.

Een ander voorbeeld van een inhoudelijke wijziging is de Pensioenwet ambtenaren BES waarin een ander orgaan voor de uitvoering wordt aangewezen. Voor de transitie lag de uitvoering hiervan bij het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA). Door het opheffen van de Antillen, dient de APNA in een andere vorm voort te bestaan. In ABES I wordt daarom bepaald dat er een privaatrechtelijk pensioenfonds wordt opgericht.

Overige wijzigingen

In sommige gevallen is een wijziging niet eenduidig te identificeren als zijnde een technische of een inhoudelijke wijziging. Bij sommige wijzigingen is het niet duidelijk of er inhoudelijke overwegingen zijn voor een wijziging of wat de mogelijke effecten zijn. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om de aard van de wijziging te achterhalen.

Een voorbeeld van een wijziging die valt in de categorie 'overig', is de volgende wijziging, waarin de bevoegdheid naar aanleiding van de nieuwe staatkundige verhoudingen wordt verschoven. Bij de Wet aansprakelijkheid olietankschepen is bijvoorbeeld vermeld dat *"de exclusieve bevoegdheid van de rechter te Curaçao is vervangen door die van de rechter te Bonaire"*.[61] Er worden hierbij geen inhoudelijke overwegingen genoemd. Of er een inhoudelijke overweging ten grondslag ligt aan deze keuze, is niet te achterhalen. Het is echter ook meer dan alleen een technische wijziging, omdat de bevoegdheid wel daadwerkelijk verandert.

Daarnaast zijn ook tijdelijke overgangsregelingen opgenomen binnen de categorie overig. Een voorbeeld is een regeling die is opgenomen bij de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven. In de memorie van toelichting is het volgende vermeld: "zekerheidshalve voorziet onderdeel F in een overgangsbepaling voor het geval op het tijdstip van transitie een aanvraag tot overlevering is ingediend. In dat geval wordt deze aanvraag volgens het nieuwe recht behandeld."[62]

Ook vallen bepalingen die zijn toegevoegd omdat wetgeving waarnaar verwezen wordt is gewijzigd onder deze categorie. In sommige gevallen wordt, om ervoor te zorgen dat de betreffende wet aansluit op de wet waarnaar verwezen wordt, een bepaling toegevoegd. Zo

[61] *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 86.
[62] Idem, p. 70.

wordt bijvoorbeeld bij de Wet bescherming staatsgeheimen vermeld dat "de aanvulling ervoor zorgt dat de bevoegdheidstoedeling [...] aansluit op het stelsel van het Wetboek van Strafvordering BES".[63] Het is in dit geval niet te achterhalen of het een puur technische wijziging betreft (het wijzigen van de verwijzing zelf) of dat er inhoudelijke wijzigingen en overwegingen zijn die de wijziging veroorzaken.

Omwille van deze onduidelijkheden, en om in de analyse de categorieën technische wijzigingen en inhoudelijke wijzigingen niet te 'besmetten' met deze onduidelijkheden, zijn moeilijk identificeerbare wijzigingen opgenomen in de categorie 'overige wijzigingen'.

Analyse van technische en inhoudelijke wijzigingen

Per wet is onderzocht of technische, inhoudelijke en/of overige wijzigingen hebben plaatsgevonden. Daarbij is niet gekeken *hoeveel* technische of hoeveel inhoudelijke wijzigingen in één wet hebben plaatsgevonden of wat precies die wijzigingen zijn.

Bij de analyse heeft een in de volgende tabel opgenomen categorisering van de wetgeving plaatsgevonden. De eerste categorie betreft wetten waarbij alleen technische aanpassingen hebben plaatsgevonden, de tweede categorie betreft wetten waarbij naast technische en/of andere wijzigingen ook inhoudelijke aanpassingen hebben plaatsgevonden en de derde categorie betreft een restcategorie waarbij de aanpassingen in de wetgeving niet gekwalificeerd kunnen worden als alleen technische aanpassingen, maar waarbij er ook geen inhoudelijke aanpassingen hebben plaatsgevonden. Ten slotte is in de tabel ook een uitsplitsing van de oorsprong van de wetten opgenomen.

Tabel 2.4: Aard van de aanpassing per wet en oorsprong

AARD VAN DE AANPASSING	AANTAL WETTEN VAN NEDERLANDS ANTILLIAANSE OORSPRONG	AANTAL WETTEN VAN EUROPEES NEDERLANDSE OORSPRONG	AANTAL WETTEN
Wetten waarin alleen technische aanpassingen hebben plaatsgevonden	59[a]	33[b]	**92**
Wetten waarin inhoudelijke aanpassingen hebben plaatsgevonden[64]	71	44	**115**
Restcategorie: Geen inhoudelijke wijzigingen, maar ook niet alleen technisch (wijzigingen gekwalificeerd als 'overig')	31	21	**52**
Totaal aantal wetten	161	98	259

Elke wet is bij de analyse ingedeeld in één van deze categorieën. In de eerste rij zijn de wetten opgenomen waarbij *alleen* technische aanpassingen zijn doorgevoerd (92). De terminologie in de wetten is bijvoorbeeld gewijzigd, doordat 'landsverordening' is veranderd in 'wet', of doordat 'eilanden' is veranderd in 'openbare lichamen'. In deze 92 wetten is de inhoud van de wet dus niet gewijzigd; deze is hetzelfde gebleven als voor de transitie.

[63] *Idem*, p. 64.

[64] Bij vrijwel alle wetten die zijn ingedeeld in deze categorie hebben ook technische wijzigingen plaatsgevonden. Eveneens hebben bij een groot deel van deze wetten (73 van de 115) wijzigingen plaatsgevonden die gekwalificeerd zijn als 'overig'. Omdat de inhoudelijke wijzigingen het meest ingrijpend zijn, zijn deze 115 wetten in deze categorie ingedeeld.

In de tweede rij zijn de wetten opgenomen waarbij inhoudelijke aanpassingen hebben plaatsgevonden (115 wetten). Deze categorie wordt hier geïdentificeerd omdat een aantal onderwerpen die hierna besproken worden (zoals differentiatie) alleen gaan over de inhoudelijke wijzigingen. In twee derde van deze wetten hebben overigens ook wijzigingen plaatsgevonden die bij de analyse gekwalificeerd zijn als 'overig' en in vrijwel alle wetten hebben ook technische aanpassingen plaatsgevonden.

In de derde rij zijn de wetten opgenomen waar *geen* inhoudelijke wijzigingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij ook niet *alleen* technische wijzigingen hebben plaatsgevonden. In deze 52 wetten zijn naast technische aanpassingen ook wijzigingen aangebracht, die gekwalificeerd zijn als 'overige' wijzigingen.

In de tabel is te zien dat er weinig verschil bestaat in het soort aanpassingen dat heeft plaatsgevonden bij wetten van Nederlands Antilliaanse oorsprong en het soort aanpassingen van Europees Nederlandse oorsprong. Voor beide soorten wetgeving geldt dat in bijna de helft van de wetten inhoudelijke wijzigingen hebben plaatsgevonden. Ook het aantal wetten waarin alleen technische wijzigingen hebben plaatsgevonden is vergelijkbaar; bij de wetten van Nederlands Antilliaanse oorsprong is dit aantal iets hoger (36%) dan het aantal weten van Europees Nederlandse oorsprong (32%).

Een belangrijke conclusie die uit de gegevens in de tabel afgeleid kan worden, is dat 23% van de op of na 10 oktober 2010 ingevoerde of gewijzigde wetten (59 van de 259) een volledige voortzetting van voorheen geldende Nederlands Antilliaanse wetgeving is. In deze 59 wetten van Nederlands Antilliaanse oorsprong is de inhoud van de wet volledig hetzelfde gebleven ná de transitie. Het uitgangspunt dat Nederlands Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk gecontinueerd wordt, is daarmee voor bijna een kwart van de wetten volledig nageleefd. Dit betekent niet dat de overige 77% van de wetgeving voor de eilanden volledig nieuw is, wel is in deze wetten ten minste één inhoudelijke wijziging doorgevoerd of een wijziging die niet eenduidig te identificeren is als zijnde een technische of een inhoudelijke wijziging (de categorie 'overig'). Deze categorie is derhalve zeer divers; het bevat wetten die nauwelijks inhoudelijk zijn gewijzigd als ook wetten die volledig nieuw zijn ingevoerd.

2.5.4. Differentiatie en harmonisatie

Differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland

Het continueren van Nederlands Antilliaanse regelgeving is een belangrijk uitgangspunt voor de transitie.[65] Vanwege deze afspraak heeft per definitie een bepaalde mate van differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland plaatsgevonden omdat Antilliaanse wetgeving voor een groot deel is blijven gelden. In de memorie van toelichting bij ABES I is opgenomen dat differentiatie tussen beide delen van het land die te verklaren zijn door hun Antilliaanse origine, niet nader gemotiveerd hoeven te worden.

Voor de aanpassingen in wetten van Europees Nederlandse oorsprong geldt dat de wetgever aan moet geven waarom er gedifferentieerd is. Daarvoor zijn de wetten van Europees Nederlandse oorsprong waar een inhoudelijke of overige wijziging heeft plaatsgevonden geanalyseerd; het gaat in totaal om 65 wetten. In tabel 2.5 is opgenomen in hoeveel van deze wetten differentiatie heeft plaatsgevonden.

[65] In paragraaf 2.3 worden de afspraken en uitgangspunten omtrent differentiatie, harmonisatie en legislatieve terughoudendheid uitgebreid beschreven.

Tabel 2.5: Overzicht differentiatie bij inhoudelijke en overige wijzigingen van wetten van Europees Nederlandse oorsprong

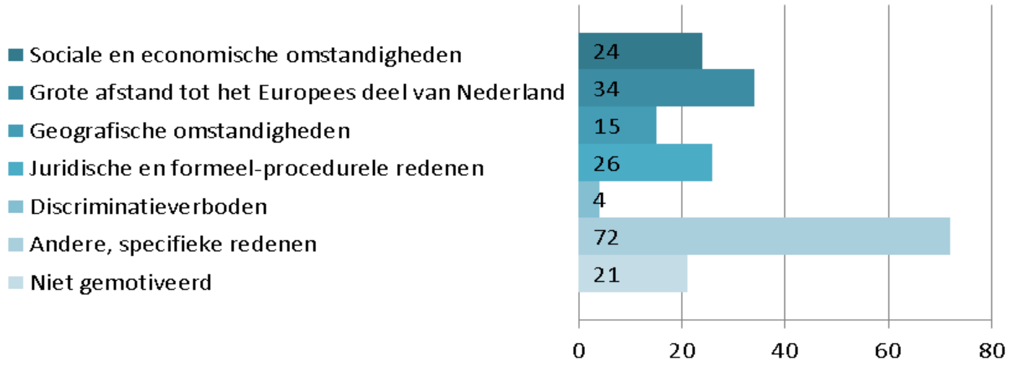
	EUROPEES NEDERLANDSE OORSPRONG
Differentiatie	35
Geen differentiatie	30
Totaal aantal wetten	65

De tabel laat zien dat in meer dan de helft van deze wetten sprake is van differentiatie; in 35 wetten van Europees Nederlandse oorsprong is op één of meerdere inhoudelijke punten onderscheid gemaakt tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. De wetgeving is aangepast aan de situatie op de eilanden.

Uit de wetgevingsanalyse blijkt dat de wetgever in de meeste gevallen (al dan niet kort) toelicht waarom er een van Europees Nederland afwijkende regeling of maatregel wordt getroffen. In de motivering voor het maken van dit onderscheid wordt vaak naar één of meer van de rechtvaardigingsgronden uit het tweede lid van artikel 1 van het Statuut verwezen. Dikwijls gebeurt dit in een nadere motivering, waarbij de toepasselijkheid van een bepaalde grond uit het Statuut wordt toegelicht.

Behalve de rechtvaardigingsgronden zoals expliciet genoemd in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut, kunnen als gezegd ook ‘overige’ gronden genoemd worden. In het onderzoek zijn wat betreft deze ‘overige’ gronden de categorieën ‘juridisch en formeel-procedureel’ en ‘specifieke redenen’ onderscheiden. In figuur 2.1 is opgenomen hoe vaak in de memorie van toelichting van de wetten verwezen is naar de in het Statuut genoemde redenen voor differentiatie en hoe vaak er sprake was van een andere, specifieke reden dan wel wanneer niet gemotiveerd is waarom er differentiatie heeft plaatsgevonden. Het totaal aantal redenen in de figuur is 196 omdat per wet meerdere redenen voor differentiatie genoemd worden. Het gaat om 65 wetten.

Figuur 2.1: Genoemde redenen voor differentiatie (totaal: 196)



Uit het figuur blijkt dat er 26 keer juridische en formeel-procedurele redenen worden aangevoerd voor het maken van onderscheid. In de onderstaande tabel zijn de juridische en formeel-procedurele redenen die zijn aangevoerd nader aangeduid.

Tabel 2.6: juridische en formeel-procedurele redenen voor differentiatie

de verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (voor de uitvoering, het houden van toezicht, e.d.);
het voorkomen van lacunes in de wetgeving (omdat op de eilanden bijvoorbeeld behoefte bestaat aan andere voorzieningen);

het versimpelen van procedures of het treffen van een overgangsregeling.

Er zijn opvallend veel specifieke redenen voor differentiatie genoemd (72 keer). In de onderstaande tabel zijn de meest voorkomende gegeven.

Tabel 2.7: specifieke redenen voor differentiatie

modernisering, waarbij de regelgeving in landsverordeningen nog steeds als uitgangspositie wordt genomen;
het opheffen van de Nederlandse Antillen;
de verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten;
het feit dat de Minister verantwoordelijk wordt noodzaakt de wetgever om regelgeving aan te passen
om de eilanden ruimte te laten om een eigen regeling te treffen en/of een eigen voorziening in te richten;
het feit dat in de Europees Nederlandse regelgeving bepaalde aspecten die juist voor de eilanden van belang zijn ontbreken;
het feit dat de Europees Nederlandse regelgeving juist aspecten kent die voor de eilanden irrelevant zijn.

Differentiatie tussen de eilanden onderling

De analyse laat zien dat in veertien wetten onderscheid is gemaakt tussen Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba. Bij negen van de veertien wetten is uitvoerig gemotiveerd waarom een onderscheid tussen Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba is gemaakt. Geografische omstandigheden, zoals een kleine oppervlakte en/of een geringe bevolkingsomvang, worden bijvoorbeeld als redenen voor het maken van onderscheid aangevoerd.

Voorbeeld van wetgeving die verschilt tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de algemene bestedingsbelasting in de Belastingwet BES (deze is op Bonaire 8% op goederen en 6% op diensten en op Sint Eustatius en Saba op 6% op goederen en 4% op diensten) en de taal waarin het onderwijs wordt gegeven (Engels en Papiaments naast het Nederlands). Daarnaast is er wetgeving waarbij op lager niveau door de eilandsbesturen invulling kan worden gegeven aan regelgeving en waarmee enige vorm van differentiatie tussen de eilanden mogelijk is.

Geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit

In de analyse is onderzocht of in het kader van de toepassing van artikel 1 Grondwet jo artikel 1, tweede lid, Statuut er aandacht is besteed aan de vraag of er een redelijke verhouding bestaat tussen het gemaakte verschil in behandeling en het beoogde doel. Daarbij is gekeken of de wetgever heeft beargumenteerd of het verschil in behandeling geschikt is om het doel te bereiken, het verschil in behandeling noodzakelijk is en of er ook alternatieve, voor betrokkenen minder belastende oplossingen om het beoogde doel te realiseren zijn meegewogen. Het gaat hier om de vragen naar geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit die het sluitstuk van de beoordeling aan de hand van het gelijkheidsbeginsel vormen.

Uit de analyse blijkt dat wanneer differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland heeft plaatsgevonden, in de helft van de gevallen gemotiveerd is dat het verschil in behandeling noodzakelijk en geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Daarbij heeft de wetgever meestal uitvoeriger dan alleen een standaardmotivering aangegeven waarom daarvan sprake is. Aan de vraag of er ook alternatieve, voor betrokkenen minder belastende oplossingen voorhanden zijn is door de wetgever minder aandacht besteed (namelijk slechts één op de vijf wetten).

2.5.5. Legislatieve terughoudendheid

Bij de wetten die inhoudelijk gewijzigd zijn, is onderzocht of ook aandacht is besteed aan het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid zoals hiervoor bedoeld en waarom in voorkomende gevallen van dat uitgangspunt wordt afgeweken. In zeventien wetten is gesproken over legislatieve terughoudendheid. Zoals in paragraaf 2.5.3 is opgemerkt, is de motivering bij de wijzigingen van de individuele wetten bij de wetspakketten als ABES per onderdeel summier.

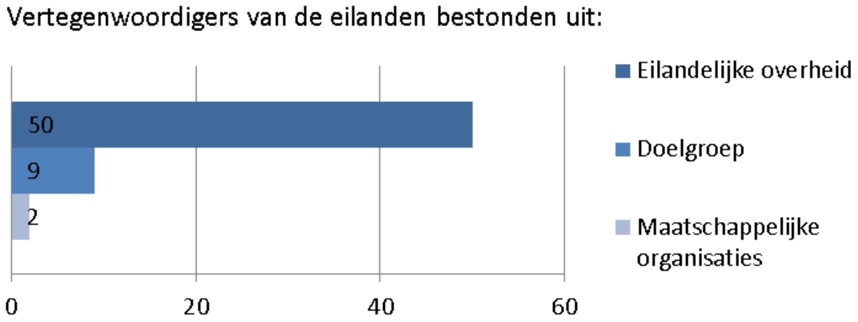
Door het niet uitgebreid motiveren van de aanpassingen in de wetgeving, is het moeilijk te achterhalen op welke punten en om welke redenen terughoudendheid is betracht bij het invoeren van nieuwe regelgeving. Dat weinig gesproken wordt over legislatieve terughoudendheid bij de individuele wetswijzigingen wil niet zeggen dat de wetgever dit uitgangspunt niet in acht neemt. Elk ministerie noemt het punt van legislatieve terughoudendheid in algemene zin in de toelichting bij de wetswijzigingen.

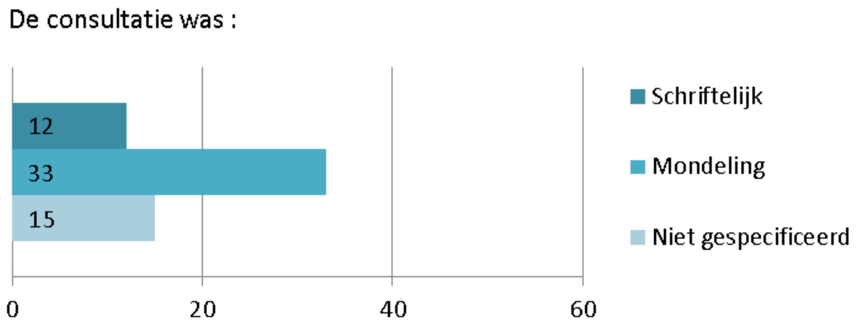
In de memorie van toelichting bij specifieke BES-wetten is in het algemeen vele malen uitgebreider gesproken over legislatieve terughoudendheid dan bij de algemene BES-wetgeving. Bij de Wet elektriciteit en drinkwater BES is in de toelichting het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid genoemd. Er wordt door de wetgever gesteld dat het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid niet inhoudt dat er nooit nieuwe regelgeving kan worden ingevoerd, en dat het invoeren van nieuwe regelgeving noodzakelijk is, omdat de op dat moment geldende regelgeving de kwaliteit en levering van water en elektriciteit niet kan garanderen en dat de uitvoering en het toezicht ontoereikend is. Dergelijke redeneringen keren vaker terug; wetgeving is ‘in ontwikkeling’ of er is een situatie waar het ‘wenselijk is dat nieuwe regelgeving wordt ingevoerd’.

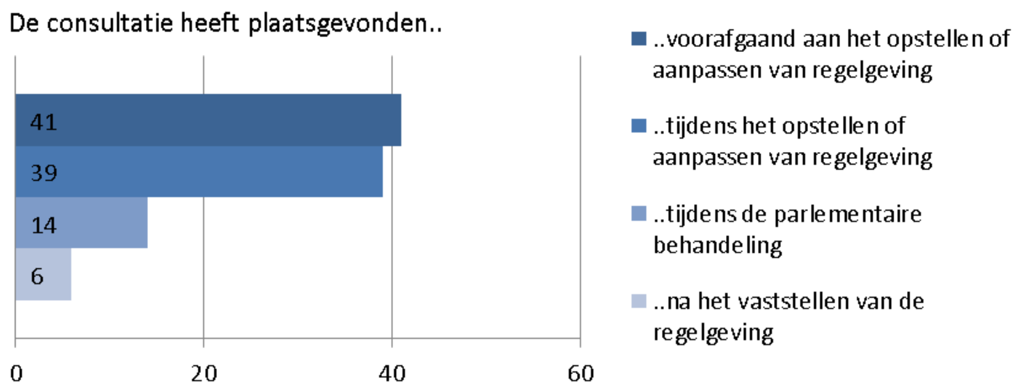
2.5.6. Consultatie

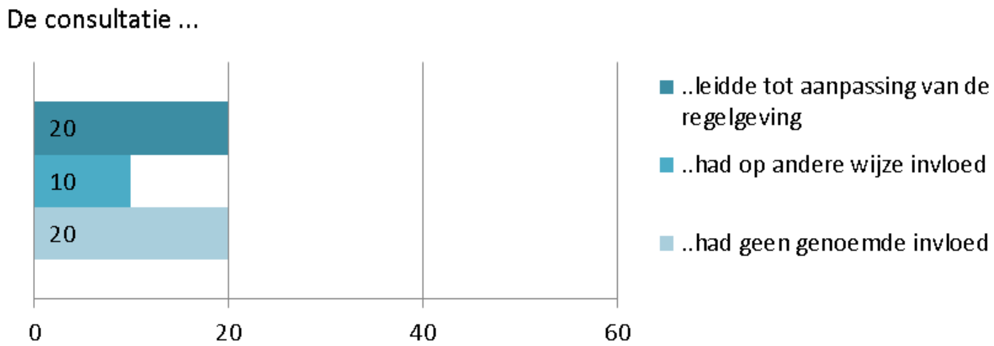
Er is onderzocht in hoeverre in de memorie van toelichting of in de andere parlementaire stukken vermeld is of vertegenwoordigers van de eilanden zijn geconsulteerd tijdens het wetgevingsproces. In 50 wetten is in de memorie van toelichting of de andere parlementaire stukken vermeld dat er vertegenwoordigers van de eilanden zijn geconsulteerd. In de tabellen hieronder is te zien op welke wijze de consultatie plaatsvond, wanneer vertegenwoordigers van de eilanden zijn geconsulteerd is aangegeven wie deze vertegenwoordigers waren, hoe en wanneer de consultatie plaatsvond en of de consultatie invloed had op de regelgeving. De aantallen in de tabellen tellen niet op tot 50, omdat er meerdere opties mogelijk zijn per wet. Er kan bijvoorbeeld voor één wet met zowel vertegenwoordigers gesproken van de overheid als met ondernemers gesproken zijn.

Figuur 2.2: Consultatie (per wet meerdere opties mogelijk)









Een voorbeeld van wetgeving waarbij de consultatie leidde tot aanpassing van de regelgeving is de Veiligheidswet BES. Na consultatie is de betrokkenheid van de gezaghebbers bij het beheer van de politie versterkt.

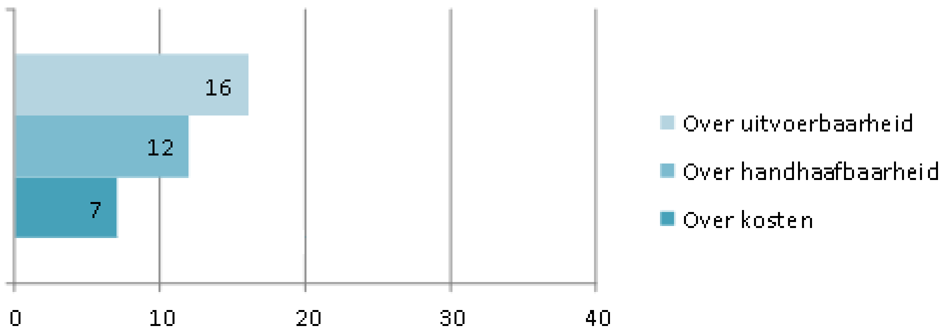
De toelichting in de parlementaire stukken over consultatie is erg wisselend en vermoedelijk incompleet omdat het vaak om summiere toelichtingen gaat. Dat wil zeggen dat consultatie niet in de parlementaire stukken wordt genoemd, terwijl uit de gehouden interviews blijkt dat er wel consultatie heeft plaats gevonden. Er is ook op dit onderwerp een duidelijk verschil tussen algemene en specifieke BES-regelgeving: bij de specifieke BES-wetgeving is de consultatie uitgebreider toegelicht dan in de toelichting van de algemene BES-wetgeving.

2.5.7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In de algemene wetgevingsanalyse is onderzocht of de wetgever in de memorie van toelichting en andere parlementaire stukken spreekt over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In 58 wetten is gesproken over de uitvoerbaarheid en/ of handhaafbaarheid. Er is ook gekeken naar de uitvoerigheid waarmee er over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt gesproken: in 41 van de 58 wetten is uitgebreid over deze onderwerpen gesproken in de parlementaire stukken, in de toelichting van 17 wetten staat slechts een standaardformulering over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Bij de algemene wetgevingsanalyse is onderzocht of in de parlementaire stukken aandacht is besteed aan de vraag welke organisatie(s) betrokken is/zijn bij de uitvoering en handhaving van de desbetreffende wet. Hieraan is in 47 van de 58 wetten aandacht besteed. Tevens is gekeken of deze organisaties ook een oordeel hebben gegeven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de kosten van één en ander. De resultaten hiervan zijn in figuur 2.3 weergegeven.

Figuur 2.3: Onderwerpen waarover gesproken is met organisaties (meerdere opties mogelijk)



Ook hier geldt dat bij de motiveringen een verschil te zien is tussen de algemene en specifieke BES-wetgeving; bij de specifieke BES-wetgeving is de toelichting veel uitgebreider en keren deze punten explicieter terug.

2.5.8. Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

In de memorie van toelichting is bij vier wetten expliciet gesproken over de hiervoor beschreven uitgangspunten van decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit. Deze vier wetten zijn de Wet aansprakelijkheid bestuurders, rijbevoegdheid en rijvaardigheid BES, de Veiligheidswet BES, de Wet Nationale ombudsman en de VROM-BES. In deze wetten worden er door het lokaal bestuur in te richten regelingen of alternatieven voor de wet aange-

dragen. Daarbij worden ook de principes van decentralisatie, lokale autonomie en/of subsidiariteit genoemd. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de memorie van toelichting van ABES III over de Wet aansprakelijkheid bestuurders, rijbevoegdheid en rijvaardigheid BES. Daarin is het volgende opgenomen:

> *"De verkeersveiligheid blijft op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook na de datum van transitie een decentrale aangelegenheid (…). Er zijn vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid geen dringende redenen aanwezig om de regelgeving op dit terrein te onttrekken aan de decentraliteit. (…) Geconstateerd is dat de verkeersveiligheid op decentraal niveau met betrekkelijk eenvoudige maatregelen verder kan worden verbeterd. Het gaat hier om het invoeren van een helm- en gordelplicht en het stellen van aanvullende regels omtrent alcohol. Handhaving van de autonomie op het terrein van de verkeersveiligheid betekent dat de eilanden onder meer zelf bepalen welke regels zij stellen omtrent voertuigen of rijbewijzen."*[66]

In de parlementaire stukken die bij de algemene wetgevingsanalyse zijn bestudeerd komen deze begrippen niet nadrukkelijk terug. Dat wil niet zeggen dat er weinig decentralisatie heeft plaatsgevonden bij de staatkundige hervorming. In algemene zin hebben bijvoorbeeld wel bevoegdheidsverschuivingen plaatsgevonden in verband met decentralisatie (zie hierover ook paragraaf 2.3.3), maar dit komt in de summiere toelichtingen van de ABES per wet nauwelijks ter sprake. Geconcludeerd kan worden dat de wijzigingen van bevoegdheden weinig aandacht van de wetgever hebben gekregen. In paragraaf 4.6 wordt verder ingegaan op deze bevindingen.

[66] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 428, nr. 3 (MvT ABES III), p. 31.

3

Wetgevingscomplexen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor een aantal thema's dieper op de wetgeving in gegaan. In de paragrafen 3.2 t/m 3.7 worden de verschillende thema's besproken. Het gaat achtereenvolgens om de volgende thema's:

1) zorg(verzekering);
2) belastingen, sociaal-economische en financiële wetgeving;
3) onderwijs;
4) arbeidswetgeving en verblijfsrecht vreemdelingen;
5) veiligheid;
6) overige wetgeving.

Vervolgens volgt in paragraaf 3.8 een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Bij ieder thema wordt voor één of meer wetten ingegaan op de totstandkoming, hoe omgegaan is met legislatieve terughoudendheid, de mate van differentiatie, decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit, consultatie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Met name voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en consultatie wordt tevens geput uit de resultaten van de in Bonaire, Sint Eustatius en Saba gehouden interviews met bestuurders, politici, professionals en diverse stakeholders.

3.2 Zorg(verzekering)

3.2.1. Inleiding

Bij dit thema staat het Besluit zorgverzekering BES centraal. Daarnaast wordt in paragraaf 3.2.7 ingegaan op de ervaringen van gesprekspartners met zorg in algemene zin en met medisch ethische wetgeving over abortus en euthanasie in het bijzonder.

3.2.2. Totstandkoming

Redenen voor nieuwe regelgeving

Een eerste reden voor de nieuwe regelgeving is dat voor de transitie sprake was van een lappendeken van verschillende verzekeringen voor curatieve zorg.[67] Dit leidde tot vier verschillende situaties:

1. Een publiekrechtelijke ziektekostenregeling voor landsdienaren/ambtenaren;
2. Een particuliere verzekering voor een gedeelte van de inwoners;
3. Een *pro pauper* regeling voor de minst draagkrachtigen;
4. Inwoners die in het geheel niet verzekerd waren.[68]

Ten tweede bestonden er verschillende knelpunten met betrekking tot de zorgverzekering.[69]

- Het beperkte zorgaanbod op de eilanden leidde tot de noodzaak voor veel specialistische zorg uit te wijken naar Curaçao, Sint Maarten, Venezuela, de Verenigde Staten en Nederland. Daarnaast moesten in bepaalde gevallen medisch specialisten worden ingevlogen.
- De financiering was gebrekkig doordat de premies te laag waren in relatie tot de gemaakte kosten.
- Als gevolg van het ontbreken van een goed functionerende markt is er geen vraaggestuurd verzekeringsmodel, waarbij de nadruk wordt gelegd op marktwerking en concurrentie.

De lappendeken van verschillende verzekeringen en de genoemde knelpunten zijn voor het ministerie van VWS aanleiding geweest om de bestaande regeling die was opgenomen in de landsverordening Ziekteverzekering en de landsverordening Ongevallenverzekering af te schaffen en een nieuwe regeling voor de zorgverzekering op te stellen.[70]

Gekozen is voor een amvb, omdat deze flexibiliteit biedt zodat rekening kan worden gehouden met plaatselijke ontwikkelingen.[71] De rechtsgrondslag voor deze amvb zijn artikel 18.4.1 en 18.4.3 van de IBES.

De amvb is in werking getreden op 1 januari 2011. Vanaf dat moment vervangt dit Besluit alle bestaande regelgeving op het betrokken terrein op de eilanden. De aanspraken van de bestaande Landsverordening Ongevallenverzekering worden voor het gedeelte dat betrekking heeft op zorg in natura overgenomen door het Besluit Zorgverzekering BES.

Legislatieve terughoudendheid

Het ministerie van VWS heeft voor de zorgverzekering geen legislatieve terughoudendheid betracht, maar gekozen voor geheel nieuwe regelgeving over de zorgverzekering. De wetgeving voor de zorgverzekering op de eilanden dient als eerste stap naar een toekomstige aansluiting op de Zvw en AWBZ. Vijf jaar na inwerkingtreding van het Besluit beziet de regering of aansluiting bij de AWBZ of Zvw mogelijk is. Deze periode van vijf jaar is gegeven van-

[67] Onder curatieve zorg vallen onder andere ziekenhuizen, huisartsen en apothekers. Voor preventieve zorg, zoals infectieziektenbestrijding en jeugdgezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg, verslavingszorg en langdurige zorg, hebben de eilandsbesturen een belangrijke verantwoordelijkheid (net zoals de gemeenten in Europees Nederland).
[68] *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 31.
[69] Het eerste knelpunt komt al aan de orde in de memorie van toelichting bij de IBES, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 31-32. De andere knelpunten worden genoemd in de Nota van Toelichting bij de amvb, *Stb.* 2011, 3 (inwerkingtreding AMvB Besluit zorgverzekering BES), p. 14 e.v.
[70] *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 32.
[71] Stb. 2011, 3, p. 13 en 14.

wege de afgesproken legislatieve terughoudendheid. Wanneer blijkt dat aansluiting bij de Zvw en AWBZ niet mogelijk is, wordt voorzien in een ontwerp van wet voor de zorgverzekering. Voordat aansluiting bij de Zvw en de AWBZ mogelijk, is, moet eerst de medische infrastructuur op de eilanden worden verbeterd, evenals de inkomenssituatie op de eilanden.[72]

Differentiatie

Er werd niet gekozen voor aansluiting bij de Nederlandse Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw), omdat de eilanden ten opzichte van Nederland een gering zorgaanbod kennen en omdat, mede gelet op de inkomenssituatie van de inwoners van de eilanden,[73] de invoering van Nederlandse zorgpremies niet mogelijk is. Daarmee wordt afgeweken van de centrale uitgangspunten bij de transitie, namelijk dat in beginsel Nederlands Antilliaanse regelgeving van kracht blijft en anders Nederlandse wetgeving zoveel mogelijk onverkort van toepassing wordt.[74]

Er is niet gedifferentieerd tussen de eilanden onderling.

3.2.3. Consultatie

De consultatie over de nieuwe wetgeving inzake de zorgverzekering heeft gelijktijdig plaatsgevonden met de onderhandelingen over de staatkundige hervorming en het vaststellen van de IBES. In interviews is door medewerkers van het ministerie van VWS aangegeven dat het besluit tot stand is gekomen op basis van onderzoek op de eilanden. Ook is aangegeven dat maatwerk heeft plaatsgevonden. De gesprekspartners op de eilanden geven aan dat zij voorafgaand aan de transitie over veel onderwerpen zijn geconsulteerd, waardoor zij niet bij alle onderwerpen uitgebreid konden reageren. Dit heeft met zich meegebracht dat ook het Besluit zorgverzekering BES niet uitgebreid besproken is. Desalniettemin is de meerderheid van de gesprekspartners van de eilandgebieden positief over het Besluit in algemene zin.

Op Saba is men in algemene zin positief over het Besluit, maar men vindt ook dat er te weinig onderscheid is gemaakt tussen de verschillende eilanden. Men geeft aan dat te weinig rekening is gehouden met de bijzondere situatie op Saba. Zo zijn er op Saba bijvoorbeeld minder voorzieningen beschikbaar dan op Bonaire. Voor een tandarts of fysiotherapeut moeten inwoners van Saba naar een ander eiland en er zijn geen basismedicijnen verkrijgbaar in de supermarkt. Volgens de gesprekspartners op Saba heeft de minister niet of nauwelijks gereageerd op de reacties die door het Bestuurscollege en betrokkenen zijn gestuurd. Bij het ministerie geeft men aan dat de eilandgebieden wel geconsulteerd zijn en dat er getracht is zoveel mogelijk maatwerk te leveren. Er bestaat een verschil tussen het ministerie en Saba, maar ook tussen de eilanden onderling, over de consultatie over het Besluit zorgverzekering.

3.2.4. Inhoud van de regelgeving

De verzekering omvat zowel curatieve als langdurige zorg.[75] Bij het vastleggen van de inhoud van de verzekering stond een aantal uitgangspunten centraal. Deze uitgangspunten zijn gecommuniceerd naar de Bestuurscolleges van de eilanden via een brief d.d. 4 oktober 2007.[76] Citaat uit deze brief:

---

[72] *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 15.

[73] In de nota van toelichting bij de amvb is slechts aangegeven dat de inkomenssituatie 'van dien aard is dat invoering van de Nederlandse zorgpremies niet mogelijk is'. Er is geen verdere toelichting en geen verwijzing naar andere stukken.

[74] *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 32, alsmede Stb. 2011, 3, p. 13 en 14.

[75] In Nederland zijn deze twee gescheiden; de curatieve zorg is geregeld in de Zorgverzekeringswet en de langdurige zorg is geregeld in de Wet langdurige zorg (voormalig AWBZ).

[76] Stb. 2011, 3, p. 16.

"Het gaat om de volgende uitgangspunten:

1. *Het gaat om een individuele verzekering die ertoe leidt dat inwoners van de eilanden een adequate dekking tegen ziektekosten krijgen.*
2. *Er is een inkomensafhankelijke premie. Deze komt samen met de premies voor andere sociale voorzieningen en de belastingopbrengsten ten gunste van de algemene middelen van het Rijk. Er komt geen nominale ziektekostenpremie zoals in Nederland.*
3. *De minister van VWS voert het besluit uit en draagt politieke verantwoordelijkheid. De uitvoering van het Besluit Zorgverzekering BES ligt in handen van het Zorgverzekeringskantoor BES (hierna ZVK), onderdeel RCN.*
4. *De bestaande financieringsstructuur is ontoereikend voor de zorgconsumptie die tot dan toe op de eilanden gebruikelijk was, waaronder veelvuldig medische uitzendingen en hoge farmaceutische kosten.*
5. *Voor het aansprakenpakket en de uitvoeringsorganisatie is gezocht naar aanknopingspunten bij bestaande ziektekostenregelingen op de BES, afgezet tegen Zvw- en AWBZ-aanspraken."*

De inhoud van de aanspraken is uitgewerkt in de Regeling aanspraken zorgverzekering BES.[77] Vanwege verschillen in de gezondheidssituatie, culturele verschillen en verschillen in het zorgaanbod en de verzekeringsmarkt tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland is gekozen voor een afwijkend pakket.[78] In de Regeling aanspraken zorgverzekering BES is aangegeven dat alleen zwaarwegende argumenten zoals het volksgezondheidsbelang afwijking rechtvaardigen.[79]

Bij het invullen van de inhoud van de zorgverzekering is er voor gekozen geen onderscheid te maken tussen de eilanden. Met name op Saba en Sint Eustatius begrijpen de gesprekspartners deze keuze niet, omdat er volgens hen grote verschillen bestaan ten opzichte van Bonaire waar het gaat om het voorzieningenniveau. Het ministerie van VWS geeft aan dat het voorzieningenniveau voor hen geen aanleiding is geweest om een onderscheid te maken, omdat aanspraken die niet beschikbaar zijn op een eiland via een medische uitzending verzilverd kunnen worden. Ten behoeve daarvan is er bijvoorbeeld spoedvervoer per helikopter vanaf Saba en Sint Eustatius.

Fysiotherapie en tandheelkundige zorg

Eén van de afwijkende aanspraken ten opzichte van de regeling in de Zvw betreft fysiotherapie en tandheelkundige zorg. In Europees Nederland worden (in 2011) de eerste twaalf behandelingen bij volwassenen niet vergoed, voor Caribisch Nederland geldt een aantal van negen behandelingen. Daarnaast is een overgangsregeling afgesproken in het eerste jaar (2011), waardoor ook de eerste negen behandelingen worden vergoed (artikel 1.4.2 jo 4.2 van de Regeling). Voor tandheelkundige zorg is bepaald dat voor volwassenen een eenmalige sanering van het gebit en bijzondere behandelingen zoals schisis of vergelijkbare zeer ernstige afwijkingen vergoed worden (artikel 4.1 van de Regeling). In de nota van toelichting bij de Regeling heeft de minister aangegeven "dat de in het algemeen slechte conditie van de gebitten op de BES-eilanden het zou rechtvaardigen de aanspraak op tandheelkundige

[77] Stcrt. 2011, 833.
[78] Stb. 2011, 3, p. 19.
[79] Stcrt. 2011, 833, p. 27.

zorg ook voor volwassenen open te stellen", maar dat zij besloten heeft dat niet te doen. Hiervoor is geen motivering gegeven.[80]

Het was de bedoeling van de wetgever dat de afwijkende regelingen voor fysiotherapie en tandheelkundige hulp van tijdelijke aard zouden zijn. Om deze reden – en vanuit bezuinigingsoogpunt – heeft het ministerie van VWS de drie eilanden bericht dat vanaf 1 januari 2013 het zorgverzekeringspakket meer gelijk getrokken zal worden met Nederland, resulterend in het ten einde lopen van de afwijkende regelingen voor fysiotherapie en tandheelkundige zorg. De verschillende gesprekspartners op de eilanden geven aan dat zij verrast werden door deze aanpassingen; zij geven aan dat de eilanden hierover niet geconsulteerd zijn en pas op het laatste moment hierover zijn ingelicht. Na verschillende brieven van de openbare lichamen aan de minister,[81] Kamervragen en een advies van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland[82] is uiteindelijk besloten om de inwerkingtreding van de maatregelen uit te stellen tot en met 31 december 2014.[83] De wijziging per 1 januari 2015 houdt in dat de regelingen voor fysiotherapie en tandheelkundige zorg volledig gelijk zijn geworden aan de regelingen in Europees Nederland. Dit betekent dat vanaf 2015 verzekerden de eerste twintig behandelingen voor fysiotherapie niet meer vergoed krijgen (eerder ging het om negen behandelingen).[84] De regeling voor tandheelkundige zorg voor eenmalige sanering van het gebit vervalt per 1 januari 2015.[85]

Er is op de eilanden unaniem veel ongenoegen over het ten einde lopen van de vergeleken met Europees Nederland ruimere regeling voor fysiotherapie en tandheelkundige zorg. Het is het ministerie bekend dat hier ongenoegen over bestaat. Gesprekspartners op het ministerie geven aan dat vanaf het begin duidelijk is gecommuniceerd dat het slechts om een tijdelijke regeling ging, oorspronkelijk slechts bedoeld voor een jaar. De voornaamste reden voor gesprekspartners op de eilanden om kritiek te uiten op het in hun ogen 'afschaffen' van de ruimere regelingen, is dat er voor verzekerden in Caribisch Nederland geen mogelijkheid is om zich aanvullend te verzekeren (zie hiervoor verder hetgeen hierboven beschreven is met betrekking tot de uitvoerbaarheid). Een andere door gesprekspartners op de eilanden genoemde reden is dat er relatief veel fysieke arbeid wordt verricht, bijvoorbeeld in de bouw, wat een relatief hoog beroep op fysiotherapie met zich zou meebrengen. Ook stellen gesprekspartners op de eilanden dat de gebitshygiëne nog niet voldoende is om de sanering van het gebit te laten vervallen. Gesprekspartners op het ministerie geven aan dat de genoemde argumenten ten onrechte worden aangevoerd; volgens hen wordt er niet meer fysieke arbeid in de bouw verricht dan in Europees Nederland en is de periode voor gebitssanering lang genoeg geweest waardoor het nu – net als in Europees Nederland – de verantwoordelijkheid voor burgers zelf is om hun gebit goed te verzorgen.

---

[80] Stb. 2011, 3, p. 30.

[81] O.a. brief van 3 januari 2013 aan de minister van VWS, kenmerk 2013000103, van het openbaar lichaam Bonaire; brief van 4 januari 2013 aan de minister van VWS, kenmerk 008/2013, van het Bestuurscollege van het openbaar lichaam Saba; en brief van 18 februari 2013 aan de minister van VWS, kenmerk BC-022/13, van de Bestuurscolleges van de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius.

[82] Op 9 september 2013 is de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland ingesteld door de minister van VWS. In deze werkgroep zitten de gezaghebbers van de eilanden en een vertegenwoordiger van het ministerie. De werkgroep is bijeen gekomen in oktober 2013, februari 2014 en april 2014. Er is gesproken over het vormgeven van de opbouw van de zorginfrastructuur en kostenbesparende maatregelen.

[83] Stcrt. 2013, 28386.

[84] In 2011 werden in Europees Nederland de eerste twaalf behandelingen niet vergoedt, in Caribisch Nederland gold een aantal van negen met een overgangsjaar in 2011 waardoor het eerste jaar alle behandelingen vergoed werden. De aanspraken op fysiotherapie zijn in 2012 ook in Europees Nederland verslechterd, naar het niet vergoeden van twintig behandelingen per jaar. Op 1 januari 2015 zijn de aanspraken op Caribisch Nederland gelijk aan de aanspraken die in Europees Nederland bestaan.

[85] De wijziging voor fysiotherapie is opgenomen in Stcrt. 2014, 36801. De wijziging voor tandheelkundige zorg is opgenomen in Stcrt. 2013, 283386 (in het artikel is opgenomen dat de aanspraken per 31 december 2014 vervallen).

Gesprekspartners op de eilanden geven aan dat zij niet voldoende geconsulteerd zijn over het ten einde lopen van de regelingen voor fysiotherapie en tandheelkundige zorg. Dit geldt voor de periode voorafgaand aan 1 januari 2013, maar ook daarna. Men geeft aan dat de wijzigingen voor veel mensen onverwacht kwamen. Ook geeft men aan dat men hen is afgesproken dat wanneer zij met alternatieve bezuinigingen zouden komen – en daarover heeft de Werkgroep Caribisch Nederland advies gegeven – de bezuinigingen op fysiotherapie en tandheelkundige hulp niet door zouden gaan. Volgens de gesprekspartners heeft de minister van VWS te weinig heeft gedaan met de adviezen van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland,[86] hoewel de minister van VWS aan de Kamer bericht heeft dat de adviezen van de Werkgroep integraal overgenomen zijn.[87] De communicatie over dit onderwerp verloopt klaarblijkelijk niet optimaal.

Financiering

Er is een financieringsstructuur opgezet met een solidariteitssysteem. Alleen verzekerden met een inkomen boven een minimumgrens van $ 11.860 betalen mee aan de verzekering, via de inkomstenbelasting waarvan de premie voor de zorgverzekering deel uitmaakt.[88] De financieringsstructuur voor het Besluit Zorgverzekering BES is ingericht overeenkomstig de Nederlandse situatie, maar verschil is dat er geen nominale premie wordt ingevoerd. De wetgever heeft hiervoor als reden aangegeven dat er ongewenste inkomenseffecten zouden ontstaan vanwege de geringe financiële draagkracht van de inwoners. Andere redenen om geen nominale premie in te voeren, zijn het ontbreken van een concurrerende uitvoering van de verzekering en het feit dat er daardoor uitvoeringstechnische problemen zijn. Er is daardoor ook geen zorgtoeslag nodig.[89]

Op basis van de basisadministratie heft en int de rijksbelastingdienst de door betrokkenen verschuldigde belastingen, alsmede werkgeverspremies voor sociale verzekeringen. Deze basisadministratie was op 1 januari 2011 nog niet beschikbaar, maar moest later worden opgezet. Bij werknemers wordt de verzekeringspremie geïnd via de door de Rijksbelastingdienst geheven vlaktaks. Daarnaast dragen werkgevers bij (aan het curatieve deel van de verzekering); dit komt overeen met wat eerder geregeld was in de Landsverordening Ziekteverzekering en de Landsverordening Ongevallenverzekering. Alle premies komen tezamen met de belastingopbrengsten op één rekening ten gunste van het Rijk. De zorgkosten worden vervolgens volledig uit het begrotingsgefinancierde deel van het BKZ door VWS betaald.[90]

De wijzigingen in het zorgverzekeringspakket (m.n. het ten einde lopen van de ruimere regelingen voor fysiotherapie en tandheelkundige zorg) zijn vooral ingegeven vanwege de oplopende kosten in de zorg. Dit komt mede vanwege de door verschillende gesprekspartners gesignaleerde extra kosten als gevolg van de reisbewegingen die patiënten noodgedwongen moeten maken omdat de benodigde zorg op de eilanden niet aanwezig is (zie ook de volgende paragraaf over de uitvoerbaarheid).

3.2.5. Uitvoerbaarheid

De zorgverzekering wordt uitgevoerd door het ZVK. Het hoofd van het ZVK legt verantwoording af aan de minister van VWS. Het ZVK heeft de volgende taken:

- Toezien op een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de verzekering;

[86] Zie onder andere het Advies van de Werkgroep Zorg Caribisch Nederland aan de Minister van VWS, d.d. 11 april 2014.
[87] Brief van de minister van VWS van 28 mei 2014 aan de Tweede Kamer, kenmerk 372431-120884-IZ.
[88] Stb. 2011, 3, p. 17.
[89] Stb. 2011, 3, p. 20.
[90] Idem, p. 20-21.

- Controlerende taken, zoals controle of alleen verzekerden aanspraak maken op de verzekering en controle of verzekerden hun verplichtingen nakomen;
- Voorlichtingsfunctie aan verzekerden en zorgaanbieders over de inhoud van het verstrekkingenpakket;
- Rapporteren over ontwikkelingen in de uitvoering van het besluit;
- Begeleiden van de overgang van de oude regeling(en) naar de nieuwe regeling;
- Opstellen van begroting en meerjarenbegroting met het oog op beheerskosten;
- Administratie van de inkomsten en uitgaven ter zake van het beheer en de uitvoering van de verzekering.[91]

Tijdens de op de eilanden gevoerde gesprekken bleek dat de kwaliteit van de gezondheidszorg de afgelopen jaren over de hele linie is gestegen, dat voorzieningen zijn verbeterd en dat het aanbod is verbreed. Genoemde verbeteringen zijn bijvoorbeeld dat er meer specialisten beschikbaar zijn op de eilanden en dat het patiëntenvervoer vanaf Saba en Sint Eustatius naar andere (ei)landen is verbeterd door de beschikbaarheid van een helikopter. Over het ZVK wordt wel verschillend gedacht – tijdens de interviews op Bonaire werd regelmatig een kritische noot geplaatst bij de te bureaucratische handelswijze – maar niettemin zijn de gesprekspartners vrij algemeen van oordeel dat het ZVK heeft geprobeerd de regelgeving op een praktische manier uit te voeren.

Hieronder komen knelpunten aan de orde die in de interviews op de eilanden aan de orde zijn gekomen. Bij de genoemde knelpunten moet bedacht worden dat deze knelpunten mede voortkomen uit de kleinschaligheid van de eilanden en dat het knelpunten zijn die ook voor de transitie al bestonden. Het gaat dus niet alleen om effecten van de veranderde regelgeving. De genoemde knelpunten betreffen wel de uitvoering van de zorgverzekering en daarmee de uitvoerbaarheid van de regeling. Als een belangrijk knelpunt wordt door gesprekspartners bijvoorbeeld de onmogelijkheid voor inwoners om zich aanvullend te verzekeren genoemd. De gevolgen die men ziet zijn enerzijds dat een groter beroep op de huisarts en dure medisch specialismen zoals orthopedische zorg wordt gedaan en anderzijds dat werknemers langer weg blijven van hun werk. De gesprekspartners stellen dat bezuinigingen op fysiotherapie en tandheelkundige zorg leiden tot extra kosten op andere terreinen. Vanuit het ministerie wordt hierover opgemerkt dat dit effect zich in Europees Nederland niet voordoet. Op Saba zijn er bijkomende praktische knelpunten, zoals het feit dat er geen fysiotherapeut en tandarts zijn gevestigd op het eiland. Hoewel er wel af en toe een tandarts het eiland bezoekt, moet men voor spoedeisende hulp naar een ander eiland, wat extra reiskosten met zich mee zou brengen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de ziekenhuiszorg op Bonaire door het ziekenhuis Fondashon Mariadal sterk vooruit is gegaan. Problemen die zich daar voordoen zouden te maken hebben met de schaal van het eiland. Een soms wisselend samengestelde groep specialisten komt telkens voor een beperkte periode naar het eiland, waardoor zich volgens de gesprekspartners op de eilanden communicatieproblemen met de patiënten en met de staf voordoen. Verbeteringen doen zich ook voor op andere terreinen, zoals op het vlak van de ambulancezorg.

Op Saba en Sint Eustatius is geen ziekenhuis aanwezig, waardoor eilandbewoners zijn aangewezen op zorg op Sint Maarten, Guadeloupe en in Colombia. Ook inwoners op Bonaire moeten voor sommige specialistische zorg naar Colombia of Aruba. Deze reisbewegingen brengen veel inefficiëntie met zich mee omdat de afspraken niet erg precies worden ge-

[91] Stb. 2011, 3, p. 36-37.

maakt en aan een ziekenhuisbezoek over de grens een vaak lange verblijfsduur gekoppeld is, van enkele weken tot soms maanden. Een ander belangrijk knelpunt is dat de medicijnen die in Colombia voorgeschreven worden niet overeenkomen met de lijst met te vergoeden medicijnen uit Nederland, waardoor deze niet vergoed worden.

Ten slotte is door de verschillende gesprekspartners op de eilanden genoemd dat in Nederland niet voldoende aandacht of kennis bestaat voor of over de situatie op de eilanden. Ook vragen verschillende gesprekspartners zich af waarom er niet meer onderscheid gemaakt is tussen de eilanden van Caribisch Nederland. Als voorbeeld wordt de norm voor ambulancezorg aangehaald; binnen een kwartier moet de ambulance in het ziekenhuis zijn, maar op Saba en Sint Eustatius is dat door de afwezigheid van een ziekenhuis niet mogelijk. Van de zijde van het ministerie wordt daarover gesteld dat dit wordt veroorzaakt door de bijzondere ligging en de kleinschaligheid van de eilanden; benadrukt wordt dat inzet van een helikopter mogelijk is.

3.2.6. Handhaafbaarheid

Er is gekozen voor een nieuwe regeling omdat de regering het niet goed mogelijk achtte om de versnipperde oude zorgregelingen te handhaven. Door één Besluit Zorgverzekering wordt de handhaafbaarheid vergroot, aldus de memorie van toelichting bij de IBES.[92] In de toelichting bij het besluit is verder niet over de handhaafbaarheid gesproken.

Voor de transitie was er geen toezichtsorgaan voor de eilandgebieden. Sinds de transitie is de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) verantwoordelijk voor het toezicht in Caribisch Nederland.[93] De IGZ komt ook daadwerkelijk langs. De inspectie wil de zorgaanbieders ondersteunen bij het maken van een kwaliteitsstap. Hulpverleners spreken van een dialoog, waarbij in redelijkheid afspraken worden gemaakt over een stappenplan. Wel wordt de kanttekening gemaakt dat inspecteurs niet altijd de grote verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland begrijpen. Er wordt volgens gesprekspartners op Sint Eustatius bijvoorbeeld te weinig rekening gehouden met praktische mogelijkheden op de eilanden. Zij noemen als voorbeeld dat ziekenhuizen in Zuid-Amerika vaak veel antibiotica voorschrijven, waardoor de huisartsen op Bonaire en Sint Eustatius een relatief grote voorraad hebben, maar dat deze huisartsen op de vingers zijn getikt door de Inspectie vanwege die hoeveelheid antibiotica. Een ander punt dat is dat op eilanden niet alle instrumenten even makkelijk te verkrijgen zijn.

Verder springt in het oog dat er bepaalde onduidelijkheden zijn met betrekking tot de handhaving. Zo bestaat er verwarring over de rol van het ZVK, omdat het de ene keer de rol van zorgverzekeraar op zich neemt en de andere keer spreekt vanuit het standpunt van het ministerie. Ook is er verwarring of en waarom calamiteiten gemeld moeten worden bij de IGZ. Van de zijde van het ministerie wordt hierover gesteld dat het ZVK een onderdeel van het ministerie is dat de zorgregeling voor Caribisch Nederland uitvoert en dat er een klachtenregeling is die voor iedereen vindbaar is in brochures en op het internet, waarin ook de rol van IGZ duidelijk wordt beschreven.

3.2.7. Medisch ethische wetgeving

Tijdens de gesprekken is regelmatig melding gemaakt van de invoering van ethische wetgeving met een medische component, zoals de Wet afbreking zwangerschappen en de Euthanasiewet. Tijdens de aanloop naar de transitie waren afspraken gemaakt om de medisch

[92] *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 31.
[93] *Kamerstukken II* 2009/2010, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 145-146.

ethische wetgeving later en gefaseerd in te voeren, maar – zo benadrukt men op alle eilanden – deze wetgeving, die in Nederland een lange voorgeschiedenis heeft gehad, is voor de eilanden tamelijk onverhoeds – nadat de Tweede Kamer hierover een amendement aannam –ingevoerd.[94] Daardoor heeft er ten aanzien van de medisch ethische wetgeving geen consultatie plaatsgevonden.

Op Bonaire lijkt de discussie over de medisch ethische wetten inmiddels verminderd; verschillende gesprekspartners geven aan dat er geen groot ongenoegen meer over lijkt te bestaan. Uiteraard zijn er nog wel groeperingen, zoals geestelijke leiders, die commentaar hebben over het gelden van deze regelgeving op de eilanden, maar het lijkt minder breed gedragen. Op met name Sint Eustatius bestaat het ongenoegen nog. In verschillende gesprekken wordt in weinig bedekte termen over de invoering gesproken, zoals *"het is door onze strot geduwd"*. Men benadrukt dat bij deze regelgeving geen legislatieve terughoudendheid is betracht en dat geen consultatie over de wet heeft plaatsgevonden. Op Saba is het oordeel over de medisch ethische wetgeving inmiddels minder afwijzend, maar met name na inwerkingtreding van de wetgeving bestond het idee dat ouderen te makkelijk geëuthanaseerd zouden worden door Nederlandse artsen. Deze huivering is inmiddels bijgesteld doordat euthanasie in de praktijk niet snel wordt toegepast.

3.2.8. Zorg overig

Naast het Besluit zorgverzekering zijn tijdens de interviews ook opmerkingen in algemene zin over zorg gemaakt. Vrij algemeen wordt bijvoorbeeld gesignaleerd dat preventieve gezondheidszorg een taak is van de openbare lichamen, maar dat daaraan niet veel wordt gedaan, vooral door gebrek aan middelen. Het ministerie van VWS geeft aan dat er sinds de transitie verbeteringen hebben plaatsgevonden in de preventieve gezondheidszorg. GGD Den Haag heeft alle drie de eilanden van advies voorzien hierover, er is een samenwerkingsovereenkomst gesloten op het vlak van infectieziekte en bestrijding, Saba heeft een GGD arts aangetrokken en op Bonaire bestaat een overeenkomst dat teruggevallen kan worden op de GGD Den Haag.

Een ander punt is dat op Bonaire gesprekspartners aangeven dat het aanvragen van een ontheffing op grond van het Besluit uitoefenen medische beroep BES[95] als knelpunt wordt ervaren, omdat deze ontheffing jaarlijks bij het ministerie van VWS aangevraagd moet worden. De eilanden willen aansluiten bij de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), maar deze wet is – vanwege de complexiteit van de wet – nog niet ingevoerd in Caribisch Nederland.

Ook is de verplichting voor medisch beroepsbeoefenaren tot nascholing en tot aansluiting bij een klachtencommissie als knelpunt genoemd. Beide zijn voorgeschreven door het ZVK als voorwaarde bij het sluiten van een contract, maar op de eilanden is geen opleiding en evenmin klachtencommissie ter plaatse waarbij medici zich kunnen aansluiten.

3.2.9. Conclusie

Het Besluit zorgverzekering BES is in algemene zin positief ontvangen op de eilanden. De regeling heeft volgens de gesprekspartners gezorgd voor een hogere kwaliteit van de gezondheidszorg, waaronder verbeteringen in de voorzieningen en een verbreding van het aanbod.

[94] *Kamerstukken II* 2009/2010, 31 959, nr. 12-25 (moties Remkes en Gerkens).
[95] *Stb.* 2014, 231.

Wel wijzen de gesprekspartners op de eilanden op de afwezigheid van de mogelijkheid om een aanvullende verzekering af te sluiten en daarmee samenhangend het ten einde lopen van de regeling voor vergoedingen voor fysiotherapie en tandheelkundige hulp, met name over het laatste bestaat op de eilanden ongenoegen Vast staat wel dat de aanspraken op grond van de regeling overeen komen met de aanspraken in Europees Nederland. Dat geen mogelijkheid bestaat om aanvullend bij te verzekeren heeft te maken met de kleinschaligheid van de eilanden. Ook wordt gewezen op de afwezigheid van ziekenhuiszorg op Saba en Sint Eustatius, maar ook daar speelt de kleinschaligheid een rol; een aanspraak op zorg kan altijd worden verzilverd door een uitzending. De inzet van helikopters voor spoedvervoer van Saba en Sint Eustatius garandeert ook in spoedgevallen een voorziening.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid speelt vooral dat de medisch beroepsbeoefenaren op de eilandgebieden stellen niet altijd te kunnen voldoen aan de eisen die de IGZ aan hen stelt, bijvoorbeeld waar het gaat om voorraadbeheer van medicatie. Ondertussen wordt in positieve zin gesproken over de dialoog die wordt gevoerd met de IGZ waar het gaat om het maken van een kwaliteitsstap in de zorg.

3.3 Belastingen, sociaal-economische en financiële wetgeving

3.3.1. Inleiding

In dit thema worden een aantal sociaal-economische en financiële wetten behandeld. In paragraaf 3.3.2 staat de belastingwetgeving in Caribisch Nederland centraal. Vervolgens wordt in de subparagrafen 3.3.3 en 3.3.4 ingegaan op de Prijzenwet BES en de Wet vestiging bedrijven BES. In paragraaf 3.3.5 wordt de financiële wetgeving die op de eilanden geldt besproken.

3.3.2. Belastingwetgeving

Inleiding

In deze paragraaf komt de belastingwetgeving aan de orde. Meer specifiek wordt aandacht besteed aan de Belastingwet BES, de Wet Inkomstenbelasting BES, de Wet loonbelasting BES en de Douane- en Accijnswet BES. Andere belastingsoorten en belastingen die door de openbare lichamen zelf worden geheven, worden in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.[96]

Allereerst worden de uitgangspunten en de totstandkoming van het nieuwe fiscale stelsel besproken. Vervolgens worden per belasting de redenen voor de vernieuwing en de inhoud van de nieuwe belasting, de uitvoering en handhaving en de gevolgen van het invoeren, uitvoeren en handhaven van de wetgeving behandeld. Deze paragraaf sluit af met de conclusie.

Totstandkoming

Redenen voor een nieuw stelsel

Het doel van het nieuwe belastingstelsel was het ontwikkelen van een fiscaal stelsel dat voldoende opbrengt, goed uit te voeren en te handhaven is, dat draagvlak op de eilanden

[96] Met de term ‘belastingen’ worden in dit hoofdstuk de Rijksbelastingen bedoeld.

heeft en lokaal ondernemerschap stimuleert.[97] In de slotverklaring van de miniconferentie is over de ontwikkeling van een nieuw fiscaal stelsel op de eilanden het volgende gezegd:

> *"Er wordt een onderzoek verricht naar het fiscaal stelsel en het overnemen door de Nederlandse Belastingdienst van de heffing, de inning en controle van belastingen. Hierbij wordt ook het terrein douane betrokken. De mogelijkheid en de wenselijkheid voor Sint Eustatius en Saba om ieder hun "free port" te behouden, zal tevens worden onderzocht. Als randvoorwaarde geldt dat de fiscale regelgeving en het fiscale beleid in overeenstemming zijn met de voor het Koninkrijk internationaal geldende normen."*[98]

Dit punt in de slotverklaring markeert dat voor de fiscaliteit kan worden afgeweken van het uitgangspunt van continuïteit van wetgeving.

In januari 2007 is in samenspraak met vertegenwoordigers van de openbare lichamen gestart met een onderzoek naar het toekomstige fiscale stelsel van de eilanden. Het integraal overnemen van het voorgaande Nederlands Antilliaanse stelsel werd na het overleg in 2007 niet als optie gezien, omdat dit verouderd was en te ingewikkeld werd geacht.[99] Eveneens is besloten het bestaande Nederlandse fiscale stelsel niet als startpunt te nemen voor het nieuwe stelsel voor Caribisch Nederland, maar ook niet als eindpunt. Het invoeren van het Nederlandse fiscale stelsel zou geen recht doen aan de economische werkelijkheid van de eilanden, de economische verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten, een te hoge regeldruk opleveren en leiden tot een lager voorzieningenniveau.[100] Na eerdere overleggen tussen de eilanden en Europees Nederland is in juni 2008 een bestuurlijk akkoord tussen de eilanden en Nederland over de hoofdstructuur van het fiscale stelsel tot stand gekomen. In januari 2009 is in een bestuurlijk akkoord overeengekomen dat er een vereenvoudigingsslag doorgevoerd moest worden.[101]

Differentiatie

Het belastingstelsel is ingericht naar de lokale situatie, en daarmee sterk gedifferentieerd van het Europees Nederlandse stelsel.

Invoering en uitgangspunten

De invoering van het nieuwe fiscale stelsel is geregeld in de Wet Invoering fiscaal stelsel BES. De Belastingwet BES zou oorspronkelijk ook regelingen met betrekking tot de inkomstenbelasting en loonbelasting bevatten. Echter, na het advies van de Raad van State om de inrichting van deze belastingen te herzien is ervoor gekozen om de Nederlands Antilliaanse regelgeving op deze vlakken in eerste instantie te continueren.[102] De op de eilanden geldende landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordeningen op de loonbelasting 1976 zijn met de IBES voor een tussenperiode omgezet in de Wet inkomstenbelasting BES en Wet loonbelasting BES. Door middel van ABES zijn deze wetten in lijn gebracht met de nieuwe staatkundige verhoudingen. Daarnaast zijn de loon- en inkomstenbelasting omgezet naar een 'flat taks'-tariefstructuur. Na verloop van de tussenperiode, die nog

[97] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 5.
[98] Idem, p. 2. (MvT).
[99] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 5.
[100] Idem, p. 3.
[101] Idem, p. 7.
[102] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 4 (NV), p. 19.

steeds geldt, zullen de nieuwe regels op het punt van de inkomsten- en loonbelasting worden ingevoerd in de daarvoor gereserveerde hoofdstukken in de Belastingwet BES[103] zo is het voornemen.

Een uitgangspunt bij de belastingherziening was dat de opbrengst van 2011 (voor inflatie gecorrigeerd) van de op de eilanden geldende belastingheffing op macroniveau gelijk moest zijn aan de opbrengst van 2010. De totale opbrengst van de voor de transitie geldende landsbelastingen (exclusief de grondbelasting die door het openbaar lichaam Bonaire wordt geheven) was in het jaar voor de transitie ongeveer $ 52 miljoen.[104]

Legislatieve terughoudendheid

Gedurende de periode tussen 10 oktober 2010 en 31 december 2010 is de oude Nederlands Antilliaanse fiscale wetgeving zonder materiële wijzigingen in de belastingheffing gecontinueerd. Nadien hebben naar aanleiding van de wens van de eilanden, het ministerie van Financiën en de Belastingdienst belangrijke wijzigingen in de belastingwetgeving plaatsgevonden.

De (nieuwe) fiscale wetgeving voor Caribisch Nederland is per 1 januari 2011 ingevoerd, gelijktijdig met de invoering van de dollar. Volgens gesprekspartners op het ministerie van Financiën was de reden voor het invoeren per 1 januari 2011 (in plaats van 10 oktober 2010) het voorkomen van gebroken boekhoudingen en twee fiscale stelsels binnen één boekjaar. De parlementaire behandeling van de inrichting van het fiscale stelsel heeft grotendeels vóór 10 oktober 2010 plaatsgevonden. Bij het invoeren van een nieuw stelsel is afgeweken van het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij Nederlands Antilliaanse regelgeving, maar deze afwijking is conform de afspraken die in de aanloop naar 10 oktober 2010 zijn gemaakt met de eilanden. Deze afspraken komen voort uit de wens om een vereenvoudigd en modern fiscaal stelsel voor burgers, bedrijven en overheid te introduceren. Terughoudendheid in algemene zin lijkt daarom ook in mindere mate van toepassing op de nieuwe belastingwetgeving. Om een nieuw stelsel in te voeren, is een pakket aan nieuwe regelgeving noodzakelijk geweest.

Consultatie

In de aanloop naar de transitie zijn er tien overlegrondes geweest tussen vertegenwoordigers van de eilanden en het ministerie van Financiën. Toenmalig staatssecretaris van Financiën De Jager heeft in 2009 op de eilanden uitgebreid gesproken over de inrichting van het fiscale stelsel.[105] Volgens gesprekspartners van het ministerie van Financiën is de keuze voor het invoeren en heffen van vastgoedbelasting, in plaats van winstbelasting destijds gemaakt na gedachtewisselingen met de toenmalige bestuurders. In 2009 is er ook overleg gevoerd in Den Haag, waarbij het net aangetreden bestuur van Bonaire niet aanwezig was. Het ontwerp van het nieuwe fiscale stelsel was eind 2009 af; op 16 december 2010 zijn de Belastingwet BES, Douane en Accijnswet BES en de Invoeringswet belastingstelsel BES gepubliceerd.

De diverse gesprekpartners noemen verschillende overleggen en consultatiemomenten. Door medewerkers van het ministerie van Financiën is gesproken met de gezaghebber, de gedeputeerden, de rijksvertegenwoordiger, de vereniging van accountants en adviseurs en

[103] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 8-9.
[104] Idem, p. 6. De belastingen uit de Belastingwet BES en de accijnzen zijn geraamd op USD 42 miljoen, uit inkomsten- en loonbelasting zou daar volgens gesprekspartners nog USD 10 miljoen bijkomen. Het getal USD 52 miljoen wordt meerdere malen in de interviews genoemd.
[105] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 189, nr. 21, p. 29.

met de Kamer van Koophandel. De Eilandsraad op Bonaire stelt dat de invloed die kon worden uitgeoefend 'marginaal' was. De raad is gehoord, maar daar is volgens hen weinig van terug te zien in de wetgeving. Ondernemers op de eilanden hebben aangegeven dat er niet of slecht geconsulteerd is en dat er weinig met de feedback gedaan is. Het ministerie van Financiën heeft daarentegen aangegeven dat de consultatie heeft geleid tot bijstelling van de concepten. Door medewerkers van de Rijksdienst Caribisch Nederland is aangegeven dat er in de laatste fase van de transitie naar 10 oktober 2010 vier dagen waren om de belastingwetgeving ter consultatie voor te leggen aan de eilanden, waarin een laatste 'fine tuning' van de voorstellen kon plaatsvinden. Respondenten op Saba geven aan dat het bezoek van de toenmalige staatssecretaris Weekers in 2011 heeft geleid tot een aantal 'quick fixes'.

Inhoud van de regelgeving

Vastgoed- en opbrengstbelasting
Door verschillende partijen is aangegeven dat voor de transitie het eilandsbestuur en het ministerie van Financiën signaleerden dat de winstbelasting (ook bekend als vennootschapsbelasting) moeilijk te handhaven was. De belasting werd niet eerlijk geacht. Winsten konden relatief eenvoudig weggesluisd worden, waardoor er geen belasting over kon worden geheven.

Ter vervanging van de winstbelasting zijn twee andere heffingen ingevoerd.[106] Dit zijn een forfaitaire heffing over de in Caribisch Nederland gelegen onroerende zaken die een (rechts)persoon in eigendom heeft (de vastgoedbelasting) en een heffing over winstuitdelingen van aldaar gevestigde lichamen, stichtingen, verenigingen en coöperaties (de opbrengstbelasting). De vastgoedbelasting is minder conjunctuur- en fraudegevoelig dan de winstbelasting en levert een stabiele opbrengst op.[107] Daarnaast wordt de vastgoedbelasting beter handhaafbaar geacht, omdat onroerend goed (in theorie) gemakkelijker in kaart te brengen is. De opbrengstbelasting is ingevoerd om te voorkomen dat het gebrek aan winstbelasting geen effecten zou hebben op het vormen van 'lege' stichtingen, verenigingen en coöperaties.

De vastgoedbelasting
De vastgoedbelasting is een forfaitaire heffing, waarmee wordt bedoeld dat er belasting wordt geheven over een fictief (verondersteld) rendement over de waarde van de onroerende zaak. Onroerend goed wordt gewaardeerd door de lokale belastinginspecteur, waarop vervolgens een fictief rendement wordt toegekend (dit was ten tijde van het opstellen van de wet 4%). De particulier of rechtspersoon betaalt hier een vast tarief over (per 1 januari 2015 is dat 17,5% of 10% voor hotels, in de periode daarvoor gold een tijdelijk lager tarief van 15% en 5% voor hotels). De waarde van het onroerend goed wordt volgens dezelfde waarderingsgrondslagen vastgesteld die ook gelden voor de grondbelasting. De vastgoedbelasting wordt geheven van alle personen (zowel natuurlijke personen als rechtspersonen in binnen- en buitenland) die eigenaar zijn van op een de eilanden gelegen onroerende zaak.[108]

In de vastgoedbelasting zijn twee maal wijzigingen doorgevoerd. De eerste keer via het Belastingplan 2013 en de tweede keer via het Belastingplan 2014..[109] De forfaitaire heffing is altijd 4% gebleven en verlaging van de effectieve druk heeft altijd plaatsgevonden via het

[106] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 10-11.
[107] Idem, p. 12. (MvT).
[108] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 12.
[109] Deze maatregelen zijn genoemd in de 4e nota van wijziging van het belastingplan 2014. *Kamerstukken II* 2013/14, 33752, Vierde nota van wijziging belastingplan 2014.

belastingtarief. Het vaste tarief was aanvankelijk 25%, het wetsvoorstel ging uit van 20% en via een amendement is deze verhoogd tot 25%. Nadien is er via de Belastingplannen 2013 en 2014 een lager tarief doorgevoerd, te weten 5% voor 2011 t/m 2014 en vanaf 2015 structureel 10% voor hotels (wat resulteerde in een effectieve druk van 0,2% voor 2011 t/m 2014 en 0,4% structureel). Daarnaast is er een lager tarief ingevoerd voor overige onroerende zaken (15% voor 2001 t/m 2014; vanaf 2015 structureel 17,5%), hetgeen resulteert in een effectieve druk van 0,6% voor 2011 t/m 2014 en 0,7% structureel.[110]

Een voorbeeld ter illustratie: een verhuurde winkel wordt door de inspecteur gewaardeerd op $ 200.000. Er wordt verondersteld dat er een rendement van 4% over de waarde van de onroerende zaak wordt behaald ($ 8.000). Over dit fictieve rendement wordt een vast tarief van 17,5% toegepast, wat leidt tot de te betalen belasting (17,5% van $ 8.000 = $ 1.400). De te betalen vastgoedbelasting bedraagt dus effectief 0,7% van de waarde van de onroerende zaak.

Om te voorkomen dat de vastgoedheffing neerslaat bij een groep belastingplichtigen die geen profijt heeft van het achterwege laten van de traditionele winstbelasting zijn er vrijstellingen voor de vastgoedbelasting.[111] De belangrijkste vrijstellingen voor de vastgoedbelasting zijn:[112]

- de eigen woning die een belastingplichtige als hoofdverblijf gebruikt,
- een onroerende zaak die deel uitmaakt van het ondernemingsvermogen van een eenmanszaak,
- de eerste $ 50.000 van de waarde van tweede woningen in bezit van natuurlijke personen (per 1 januari 2014 verhoogd naar $ 70.000 en uitgebreid qua reikwijdte naar niet-natuurlijke personen; bedoeld voor woningbouwverenigingen),
- bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond voor land- en bosbouw,
- onroerende zaken bestemd voor openbare erediensten zoals kerken,
- slapend eigendom ofwel braakliggende grond (als de eigenaar inwoner is van Caribisch Nederland),
- natuurterreinen,
- onroerende zaken van een lichaam dat op grond van artikel 5.2 van de Belastingwet BES geacht wordt in Nederland te zijn gevestigd.

In de Wet inkomstenbelasting BES worden de inkomsten uit onroerende zaken niet meer aangemerkt als belastbare inkomsten uit vermogen[113].

De opbrengstbelasting

Voor de transitie kenden de Nederlandse Antillen een dividendbelasting. Deze is echter nooit formeel ingevoerd. De opbrengstbelasting is daarmee (in feite) nieuw voor de eilanden. Belangrijke elementen in de nieuwe opbrengstbelasting zijn de vestigingsplaatsfictie, de inhoudingsvrijstelling voor zover de ontvanger van het dividend niet is gevestigd in Caribisch Nederland en de behandeling van coöperaties, verenigingen, stichtingen en open fondsen voor gemene rekening.[114] Deze regelingen zijn ingevoerd om het kunstmatig overhevelen of het doorsluizen van winsten naar bijvoorbeeld stichtingen of verenigingen te voorkomen. De vestigingsplaatsfictie houdt bijvoorbeeld in dat lichamen die in Caribisch

[110] Voor zover deze waarde – bij woningen – de vrijstelling aan de voet te boven gaat.
[111] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 13.
[112] Uit: http://www.belastingdienst-cn.nl/bcn/nl/prive/vanaf-belastingjaar-2011/vastgoedbelasting/welke-vrijstellingen-zijn-er. Alle vrijstellingen zijn opgenomen in artikel 5.4 van de Belastingwet BES.
[113] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 13.
[114] Idem, p. 14. .

Nederland gevestigd zijn maar niet voldoende actief zijn, voor toepassing van de belastingwetten naar het Europees Nederlands deel worden gehaald en volgens de Europees Nederlandse regelgeving worden belast voor de vennootschapsbelasting en dividendbelasting in plaats van voor de Caribisch Nederlandse vastgoedbelasting en opbrengstbelasting; de overige Caribisch Nederlandse belastingen zijn wel gewoon van toepassing op deze 'naar Nederland' gehaalde lichamen.

Algemene bestedingsbelasting

Een andere belangrijke wijziging in het fiscale stelsel is de nieuwe algemene bestedingsbelasting (ABB), te vergelijken met BTW. Doel van deze herziening is het (zonder de uiteindelijke lasten te verhogen) vereenvoudigen en gemakkelijker handhaafbaar maken van de bestedingsbelasting. Voorheen was de algemene bestedingsbelasting op Bonaire geregeld in de Landsverordening omzetbelasting 1999 en de op Saba en Sint Eustatius geldende Landsverordening belasting op bedrijfsomzetten 1997. Getracht is deze regelingen te vereenvoudigen.[115] In plaats van de belasting over de omzet is de ABB ingevoerd.

De omzetbelastingen die op de eilanden golden hadden een cumulatief karakter. De tarieven van de omzetbelasting op Bonaire en die op Sint Eustatius en Saba waren 5%, resp. 3%[116] en werden toegepast over de verkoopprijs. De ABB wordt toegepast op de inkoopprijs (inclusief vracht- en verzekeringskosten en wordt op één enkel moment over goederen en diensten geheven: goederen die op de eilanden worden ingevoerd, worden op dat moment belast. Diensten en lokaal geproduceerde goederen worden op het moment van levering belast. De tarieven van de ABB zijn op Bonaire 8% en op Saba en Sint Eustatius 6%. Uitzondering hierop is het ABB-tarief voor personenauto's op Bonaire, dat 25% bedraagt.[117] Voor Sint Eustatius en Saba is voor personenauto's – met ingang van 2012 - een progressief tarief van toepassing. Voor zeer schone of zuinige personenauto's bedraagt het ABB-tarief 0%. Eerste levensbehoeften zijn niet belast met de ABB en de op Saba en Sint Eustatius geldende "kleine ondernemers-regeling", waarbij kleine ondernemers van belasting worden ontheven, wordt in de ABB grotendeels overgenomen.[118]

De memorie van toelichting bij de Belastingwet BES stelt dat "algemene bestedingsbelasting ter zake van invoer voor de eilanden geen extra heffing veroorzaakt aangezien deze veelal in de plaats komt van de [voorheen geldende] cumulerende omzetbelasting in de (eventuele) latere schakels."[119] Groothandels kunnen de heffing doorrekenen in de prijs en zijn met de ABB ook verlost van administratieve lasten. Als goederen worden ingevoerd op de eilanden, worden er dus geen invoerrechten, maar wel meteen de algemene bestedingsbelasting betaald.

Goederen die op de eilanden geïmporteerd worden, worden alleen bij binnenkomst op de eilanden belast. De redenering daarachter is als volgt:

> *"Door heffing bij invoer van in het buitenland geproduceerde goederen – ongeacht door wie het goed wordt ingevoerd (een ondernemer of niet-ondernemer) – wordt deze met eenzelfde "algemene bestedingsdruk" geconfronteerd wordt als in het openbaar lichaam zelf geproduceerde goed (die door middel van de 'producentenheffing' in de algemene beste-*

[115] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, nr. 3 (MvT), p. 16.
[116] Idem, p. 18.
[117] Idem, p. 25.
[118] Idem, p. 20.
[119] Idem, p. 20.

> *dingsbelasting zijn betrokken). Hiermee is de neutraliteit van de heffing gewaarborgd en vindt er geen concurrentieverstoring ten nadele van de binnenlandse productie plaats. Zonder een heffing van algemene bestedingsbelasting ter zake van invoer is de binnenlandse belaste voorbrenging van goederen door lokale ondernemers altijd in het nadeel ten opzichte van onbelast ingevoerde goederen."*[120]

Inkomsten- en loonbelasting

Bij de inkomsten- en loonbelasting is het schijventarief afgeschaft en een vlak tarief ingevoerd. Door deze wijziging passen de inkomsten- en loonbelasting integraal in het nieuwe fiscale stelsel en is tegemoet gekomen aan de wens tot vereenvoudiging van het belastingstelsel. Er is door de introductie van een vlak tarief geprobeerd de administratieve lasten voor de inhoudingsplichtigen te verlagen.[121] Daarnaast zijn ook loonregelingen geïntroduceerd voor directeur grootaandeelhouders van bedrijven. De reden voor deze regeling is om te voorkomen dat men een te laag loon zou opnemen en alleen dividend zou uitkeren (loon wordt belast tegen 30,4% en dividend slechts tegen 5%).Bij deze regeling is een startsalaris van $ 20.000 geïntroduceerd.[122] Dit bedrag is momenteel $ 14.000. Deze wetten zijn ingevoerd middels een nota van wijziging bij de IBES en ABES.[123]

De grondslagen voor de inkomstenbelasting zijn gelijkgesteld aan de premiegrondslagen voor de algemene ouderdomsverzekering (AOV), algemene weduwe- en wezenverzekering (AWW) en het niet-werkgeversdeel van de zorgverzekering. Hierdoor heft en int de Belastingdienst de inkomstenbelasting, loonbelasting en voorgenoemde premies en hebben belasting- en inhoudingsplichtigen alleen met deze organisatie te maken. Voorheen waren op dit terrein de Inspecteur der belastingen, de Landsontvanger, de Eilandsontvanger en de Sociale Verzekeringsbank actief.[124]

De inkomsten- en loonbelasting kennen dezelfde tariefstructuur. Vanaf 1 januari 2011 geldt[125] een vlak tarief van 30,4% met daarnaast een tarief van 35,4% voor inkomens van $ 250.000 en hoger.[126] Het vlakke tarief van 30,4% is technisch zo vormgegeven dat dit een gezamenlijk en maximaal tarief betreft van belastingen enerzijds en premies anderzijds. Daarnaast is er een belastingvrije som van (per 1 januari 2011) $ 9.750 per jaar. Dit bedrag is aangepast per 1 oktober 2011 en vervolgens per 1 januari 2012 nogmaals.[127] Sindsdien wordt het jaarlijks aangepast aan de inflatie. Daarnaast zijn er volksverzekeringen en toeslagen waar rekening mee wordt gehouden bij het berekenen van de inkomstenbelasting.

Tabel 3.1: Tarieven volksverzekeringen, 2011[128]

AOV	25%	(max) $ 26.396
AWW	1,3%	(max) $ 26.396
Werknemersdeel zorg	0,5%	(max) $ 26.396
Wet Ziekteverzekering BES	1,6%	Zonder maximum

[120] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189, 3 (MvT), p. 20.
[121] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 276, nr. 6,, p. 17.
[122] Idem, p. 16.
[123] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 276, nr. 6.
[124] *Kamerstukken II* 2009/10, 31 959, nr. 10, p. 7.
[125] Cijfers zijn afkomstig van de website http://www.belastingdienst-cn.nl/bcn/nl/prive/belastingjaar-2013/inkomsten-belasting/tarieven-en-belastingvrije-bedragen-2013.
[126] Inmiddels geldt een hoger tarief vanwege inflatiecorrectie.
[127] Bij het wetsvoorstel Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten is het bedrag per 1 oktober 2011 verhoogd en per 1 januari 2012 nogmaals. Sindsdien wordt jaarlijks een inflatiecorrectie toegepast. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 004, nr. 3.
[128] Website Belastingdienst CN.

Wet ongevallenverzekering BES	0,5%	Zonder maximum
Cessantiawet BES	0,2%	Zonder maximum
Besluit zorgverzekering BES	16,1%	Zonder maximum

Tabel 3.2: Toeslagen inkomstenbelasting 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Belastingvrije som	9750	10813	11387	11661	11860
Kindertoeslag 1 kind	$ 1.460	1386	1460	1496	1341
Kindertoeslag 2 kinderen	$ 2.920	2772	2920	2992	3044
Ouderentoeslag	$ 1.287	1222	1287	1318	1341

In de Wet inkomstenbelasting BES is bepaald dat alleen de binnenlandse belastingplichtige recht heeft op een belastingvrije som en toeslagen. Een BES-werknemer is een werknemer die naar de omstandigheden beoordeeld in Caribisch Nederland woont. Een niet BES-werknemer is een werknemer die niet op de eilanden woont en daardoor voor de inkomstenbelasting niet als binnenlandse belastingplichtig wordt beschouwd. Deze niet BES-werknemer heeft dus in principe geen recht op de belastingvrije som of toeslag daarop. Onder bepaalde voorwaarden kan de niet BES-werknemer worden aangemerkt als een BES-werknemer.[129]

Douane- en accijnswet
Voor de invoerrechten, accijnzen en het formele douanerecht geldt in beginsel het oude Nederlands Antilliaanse recht. Net zoals de belastingwetgeving is de Douane- en accijnswet BES echter gemoderniseerd en vereenvoudigd, ook met het oog op mondiale handelsontwikkelingen en voorwaarden die zijn vastgesteld in het in de EU geldende Communautair Douane Wetboek.[130]

Met het invoeren van de ABB zijn de voorheen geldende invoertarieven verdwenen. Er is gehoor gegeven aan de wens van Saba en Sint Eustatius om hun “free port” status te behouden.[131] Sint Eustatius en Saba zijn voor de aanvoer van goederen en toeristen alsmede de afname van diensten vrijwel geheel, direct of indirect, afhankelijk van Sint Maarten. Vanwege deze economische afhankelijkheid van Sint Maarten, wilden Saba en Sint Eustatius hun status bij de transitie behouden. Om deze reden gelden op Saba en Sint Eustatius geen accijnzen voor alcohol en tabak.[132] Daarnaast zijn er producten die zijn vrijgesteld van ABB, omdat deze in de eerste levensbehoefte voorzien. Voor andere producten die van of via Sint Maarten naar Saba of Sint Eustatius ingevoerd worden geldt een dubbele heffing, omdat Sint Maarten ook een turnovertax (een belasting op de omzet van bedrijven) heft.
De invoerheffing voor de eilanden is vastgesteld op 0%. Op Saba en Sint Eustatius hoeft alleen accijns betaald te worden over benzine. Deze is vastgesteld op $ 24,27 per hectoliter. De accijnstarieven voor Bonaire zijn weergegeven[133] in tabel 3.3.

Tabel 3.3: Accijns tarieven Bonaire, geldend op 10 juli 2015

[129] http://www.belastingdienst-cn.nl/bcn/nl/?option=com_content&view=article&id=14
[130] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 190, nr. 3, p. 5 (MvT Douane- en accijnswet).
[131] Idem, p. 3.
[132] Idem, p. 4.
[133] Deze cijfers zijn afkomstig van http://www.belastingdienst-cn.nl/douane/nl/prive/reizigersbagage/overzicht-accijnstarieven en gelden op 10 juli 2015.

Benzine	Per hectoliter $ 31,86
Sigaretten (import)	Per 100 stuks $ 8,69
Sigaren	Per 100 stuks $ 9,78
Cigarillo's	Per 100 stuks $ 9,78
Rooktabak	Per kilogram $ 30,00
Wijn	Per hectoliter $ 128,50
Bier	Per hectoliter $ 67,04
Overige alcoholhoudende producten	Per hectoliter $ 12,85 per vol% alcohol

De budgettaire derving als gevolg van de afschaffing van invoerrechten op Bonaire is deels gecompenseerd in de tariefstelling voor de ABB en de uitbreiding van het begrip accijnsgoederen met wijn, rooktabak, sigaren en cigarillo's, waaronder in de voormalige opzet onder tabaksproducten alleen sigaretten werden verstaan.[134] In de memorie van toelichting wordt verwacht dat onder het nieuwe accijnzenstelsel de opbrengst wordt verhoogd met $ 900.000.[135]

De douane in Caribisch Nederland is onderdeel geworden van de Nederlandse douaneorganisatie, aangestuurd vanuit het landelijke kantoor in Rotterdam. Alle gecentraliseerde expertise en middelen, zoals wetgevingsspecialisten, risicoanalysetechnieken, handhavingsregie en intelligence, worden beschikbaar gesteld voor de douane in Caribisch Nederland.[136] Waar nodig worden vanuit Nederland opleidingen en instructies gecoördineerd en verzorgd, waarbij gekeken wordt of noodzakelijke informatie ook daar beschikbaar is en op basis van lokale samenwerking met bijvoorbeeld de autoriteiten van Curaçao of Sint Maarten kan worden verkregen.

Het formele douanerecht heeft het karakter van kaderwetgeving die een nadere invulling via lagere regelgeving noodzakelijk maakt.[137] Bepalingen van principiële aard, zoals de rechten en verplichtingen van personen, de bevoegdheden en verplichtingen van de douane, de inrichting van het stelsel van formaliteiten en toezicht, de regeling van bezwaar en beroep en die inzake bestuursrechtelijke boeten en strafrechtelijke sancties, kortom de bepalingen die vooral de rechtsorde betreffen, zijn vastgelegd op het niveau van de wet. Regelingen ter uitwerking van het stelsel van formaliteiten en toezicht worden middels een algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Sinds het ingaan van de wet zijn er verschillende besluiten geweest die regelingen ter uitvoering van de wet, details en actualiseringen hebben doorgevoerd.

Algemene ontwikkelingen per 1 januari 2011 en erna
De invoering van het nieuwe belastingstelsel heeft, samen met de invoering van de dollar, voor grote veranderingen op de eilanden gezorgd. Vrijwel alle gesprekspartners op de eilanden geven aan dat de invoering van het nieuwe fiscale stelsel en de dollar tot een situatie hebben geleid waarin in korte tijd bijzonder veel veranderd is.

De initiële invoering leidde volgens verschillende gesprekspartners tot onrust onder de bevolking. Prijzen gingen met de invoering op 1 januari 2011 snel omhoog. Dit kan niet uitsluitend aan het nieuwe fiscale stelsel worden toegeschreven. Bedrijven die een sterke concurrentiepositie hebben op de eilanden hebben gebruik gemaakt van de 'dollarisatie' om hun

[134] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 190, nr. 3, p. 4 (MvT Douane- en Accijnswet).
[135] Idem, p. 12.
[136] Idem, p. 6.
[137] Idem, nr. 3, p. 6.

prijzen te verhogen. Daarnaast werden de (nieuwe) belastingen, in tegenstelling tot voor de transitie, sinds 1 januari 2011 zonder uitzondering en consequent door de Belastingdienst geïnd. Zo zorgde het heffen van accijnzen op Bonaire volgens een gesprekspartner voor een stijging van de benzineprijs van 0,30 USD. Verschillende gesprekspartners geven aan dat deze ontwikkelingen voor veel weerstand onder de bevolking en lokale bedrijven hebben gezorgd. Diverse partijen menen dat de transitie een negatief economisch effect heeft gehad op de bevolking, waarbij de belastingwetgeving wordt aangewezen als boosdoener.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Uitvoering en handhaving door de Belastingdienst
De uitvoering van het fiscale stelsel werkt volgens veel gesprekspartners beter dan voor de transitie. Waar de handhaving voor de transitie kon leiden tot inconsistentie en willekeur is er nu sprake van uniformiteit, gelijkheid en een consequentie uitvoering. Het nieuwe stelsel is beter te overzien dan het voorheen geldende stelsel en goed te handhaven. Het afschaffen van de winstbelasting en het introduceren van de vastgoedbelasting heeft voor betere handhavingsmogelijkheden gezorgd. Er is sterk ingezet op een goed functionerende Belastingdienst op de eilanden en de organisatie en uitvoering zijn goed op orde gebracht. Ondernemers stellen dat de Belastingdienst beter functioneert (ook al is dat niet altijd in hun voordeel).

Zoals gezegd was de inning van de verschillende belastingsoorten voor de transitie in de praktijk niet op orde. Er werden regelingen getroffen en belastingen die op papier bestonden werden in werkelijkheid niet geïnd. Het feit dat na dit de transitie wel het geval is, wordt op de eilanden terdege gevoeld. Zozeer zelfs dat de stijging van de prijzen wordt toegeschreven aan de belastingen. De belastingen zelf zijn met de transitie echter niet hoger geworden; de totale belastingdruk die voortkomt uit de nieuwe wetgeving is lager dan die van de wetgeving voor de transitie. Het is niet onwaarschijnlijk dat de ervaren verhoging van de belastingen wordt veroorzaakt door de consequente handhaving.

Veel gesprekspartners vertellen dat de consequente inning van belastingen door de Belastingdienst door belastingplichtigen als rigide wordt ervaren. Op Bonaire wordt aangegeven dat er geen rekening wordt gehouden met betalingsproblemen. De betalingsregelingen die worden aangeboden zouden niet door de belastingplichtigen kunnen worden opgebracht, wat tot problemen bij bedrijven leidt. Ook is er veel commentaar op de opstelling van de Belastingdienst, die star zou zijn. Zo kan een muziekfestival op Bonaire zijn betalingsverplichtingen bijvoorbeeld niet nakomen omdat er met terugwerkende kracht een aanslag werd opgelegd, met als gevolg dat het festival dit jaar niet wordt georganiseerd. In verband met deze belastingheffing liggen meer evenementen stil. Volgens gesprekspartners valt hierover niet te praten met de Belastingdienst.

Op de bovenwindse eilanden wordt de rigide handhaving ook genoemd. Voor de transitie kon er door potentiële investeerders onderhandeld worden over de belastingen, maar nu niet meer. Gesprekspartners op Saba geven aan dat de belastingheffing ervoor gezorgd heeft dat bedrijven het toch al dure eiland verlaten en dat de belastingen potentiële investeerders heeft doen afhaken. Daartegenover wordt opgemerkt dat een consequent belastingstelsel een belangrijke voorwaarde is voor investeringen en bedrijven. Onzekerheid over de hoogte van geïnde belasting kan op de lange termijn zorgen voor desinteresse van bedrijven en investeerders.

De gepercipieerde stijging van de belastingdruk en van de strikte handhaving van de fiscale wetgeving heeft volgens de gesprekspartners bijgedragen aan de negatieve beeldvorming over de Belastingdienst en over Nederland.

Loon- en inkomstenbelasting en vestigingscriteria
De werkgevers- en ondernemersorganisatie op Bonaire geeft aan dat de huidige wetgeving omtrent loon- en inkomstenbelasting aanzienlijk vereenvoudigd is vergeleken met de voorgaande wetgeving. Een knelpunt wat wel ervaren wordt is het feit dat er geen plafond bestaat voor werkgeverslasten. Hierdoor wordt het aantrekken van (hoogwaardig) gekwalificeerd personeel bemoeilijkt.

Daarnaast geeft de werkgevers- en ondernemersorganisatie op Bonaire aan dat de kwalificatievereisten van artikel 5.2 lid 2[138] van de Belastingwet BES erg streng zijn. Een onredelijke uitwerking van deze wet in de praktijk ontmoedigt de vestiging van internationaal opererende bedrijven op Bonaire. Dit belemmert Bonaire in het ontwikkelen van een kenniseconomie.

ABB en dubbele belastingen
De algemene bestedingsbelasting (ABB) wordt vaak aangewezen als een van de redenen voor de prijsstijgingen op de eilanden. Op alle eilanden wordt door gesprekspartners aangegeven dat de ABB heeft geleid tot prijsstijgingen en een daling van de koopkracht. Daarnaast geven ondernemers en bestuurders op alle eilanden aan dat het belasten van invoer van goederen investeringen ontmoedigt. Met name op Saba wordt aangegeven dat de ABB (samen met ander belastingen) heeft geleid tot een gebrek aan nieuwe investeringen en daardoor tot economische stagnatie.

In de interviews wordt aangegeven dat de toegenomen kosten van de aanvoer van bouwmaterialen op Bonaire en Saba negatieve gevolgen heeft gehad voor de ontwikkeling van het hotelwezen op deze eilanden. Vanuit het ministerie is aangegeven dat voor het hotelwezen tijdelijk (gedurende de jaren 2011 t/m 2014) een extra verlaagd tarief van de vastgoedbelasting is doorgevoerd, bovenop het al bestaande tijdelijk verlaagde tarief. Op Saba geeft men aan dat deze maatregel slechts voor twee hotels geldt. Volgens gesprekspartners is de combinatie van het invoeren van materiaal en de belasting op het verlenen van diensten administratief zeer belastend geworden.

Op Saba en Sint Eustatius is er op sommige goederen sprake van een dubbele heffing. Vrijwel alle goederen komen van Sint Maarten. Hierop worden door Sint Maarten eerst een turnovertax geheven en daar bovenop komt de ABB. Hierdoor is er sprake is van een multipliereffect: de 5% heffing invoerrechten van Sint Maarten en een 6% heffing van ABB op Sint Eustatius en Saba. Deze dubbele heffing doet zich niet voor bij een aantal goederen[139] die zijn vrijgesteld van ABB of de turnovertax op Sint Maarten. Op Sint Eustatius wordt aangegeven dat er bij het verschepen van auto's uit Nederland ook een dubbele heffing plaatsvindt. Er wordt bij het invoeren zowel BTW als een ABB berekend over de auto. Het ministerie van Financiën stelt dat, onder bepaalde voorwaarden, goederen uit het Europese deel

[138] Dit artikel specificeert kwalificatievereisten voor bedrijven en toetst daarmee of zij zich daadwerkelijk ondernemen op het eiland (vestigingsplaatsfictie). Bedrijven die niet bewezen op Bonaire ondernemen, betalen belasting volgens het Europees Nederlandse belastingstelsel.
[139] Volgens het ministerie van Financiën vallen hier goederen onder die noodzakelijk zijn voor het vervullen van eerste levensbehoeften, goederen die uit derde landen afkomstig zijn en via Sint Maarten worden doorgevoerd naar Saba of Sint Eustatius mits deze niet gekocht zijn bij een op Sint Maarten gevestigde ondernemer en goederen die in Sint Maarten onder de reikwijdte van de in de turnovertax opgenomen exportvrijstelling vallen.

van Nederland vrij van BTW kunnen worden uitgevoerd naar Saba en Sint Eustatius (en Bonaire). Ook op Bonaire wordt aangegeven dat er cumulatie door de ABB kan plaatsvinden in een situatie waarin goederen worden geleverd als onderdeel van een dienst. De ABB zou dan zowel over het goed als de dienst worden geheven, wat met name in de bouwsector negatieve bijwerkingen zou hebben. Volgens het ministerie van Financiën is inderdaad bij oplevering van nieuwbouw ABB verschuldigd over de waarde, maar staat daar tegenover dat de ABB al betaald is over de materialen die bij de bouw zijn gebruikt en die met de bij oplevering te betalen ABB mag worden verrekend.

Alle gesprekspartners op de eilanden die over de belastingwetgeving zijn bevraagd geven aan dat door het bovenstaande de prijzen hoog zijn, wat investeringen onaantrekkelijk maakt, de eilanden duur maakt voor toeristen en zorgt voor economische stagnatie. De inflatie op Sint Eustatius is het hoogst van Caribisch Nederland.

Vastgoedbelasting

Zoals gezegd is de winstbelasting vervangen door de vastgoedbelasting. Het algemene geluid is dat de vastgoedbelasting redelijk goed te handhaven is. Er zijn wel enkele problemen. Het gebrek aan een goede basisadministratie maakte het handhaven van vastgoedbelasting in het begin moeilijk. De Belastingdienst houdt zelf ook een eigen administratie bij. Ketenpartners geven steeds meer informatie aan elkaar door.

Op Sint Eustatius wordt aangegeven dat men moeite had met de taxatie van het vastgoed. Dat duurde, door het gebrek aan registratie, straatnamen en huisnummers, twee jaar. Door het gebrek aan een goede basisadministratie worden er veel administratieve fouten gemaakt, en ondernemers hebben daar last van. Er is een groot aantal bezwaren gemaakt tegen de taxaties. Ook op Bonaire wordt aangegeven dat de waardering van onroerende zaken over het algemeen als zeer hoog worden ervaren. Bovendien zijn de waarderingsmethodes ondoorzichtig

Op Saba wordt aangegeven dat de vastgoedheffing vaker lokale ondernemers treft dan personen uit het buitenland, omdat het vastgoed van lokale ondernemers beter bekend is. De waardebepaling van huizen is ook onduidelijk, te meer daar de huizenmarkt op Saba en Sint Eustatius is ingestort en de actuele prijzen daardoor onduidelijk zijn. Op Bonaire wordt aangegeven dat er onnauwkeurigheden zitten in de administratie van de Belastingdienst.

De invoering van de vastgoedheffing is voor eigenaren van hotels en bedrijfspanden niet zonder problemen verlopen. Bij de invoering van de vastgoedbelasting is lang onduidelijk geweest of een bedrijf onder de oude of nieuwe regeling zou vallen. Hierover lopen rechtszaken. Ondernemers geven aan dat er weinig gecommuniceerd is over de vastgoedbelasting en dat deze in hun beleving bijna van de ene op de andere dag zou zijn ingevoerd. Een geïnterviewde ondernemer die bezig was met uitbreidingsplannen van zijn hotel zag zich hierdoor voor aanzienlijke extra kosten gesteld. De beoogde investering was fiscaal aantrekkelijk omdat het ten koste van de winst zou gaan en de winstbelasting daarmee lager zou uitvallen. Toen in plaats van de winstbelasting “opeens” (volgens de gesprekspartners drie weken voor de invoering) de vastgoedbelasting gold, moest er alsnog belasting betaald worden. “Daar is geen ondernemingsplan tegenop te schrijven”, aldus de betreffende ondernemer. Overigens is in 2009 al een bestuurlijk akkoord over de vastgoedheffing bereikt tussen de staatssecretaris van Financiën en de toenmalige eilandbestuurders. Het heeft vervolgens lang geduurd voordat deze formeel van kracht werd en de feitelijke invoering kwam voor ondernemers onverwacht.

De vastgoedbelasting zorgde er ook voor, zo is in interviews aangegeven, dat investeringen als de start van een nieuwe vestiging ongedaan werden gemaakt. De vastgoedbelasting treft de economie op alle eilanden, zo geven gesprekspartners aan. Investeringen renderen minder snel, omdat ze in het nieuwe stelsel zwaarder worden belast. Daarbij is ook van belang dat de grondwaarde in Kralendijk (Bonaire) sinds de invoering van de nieuwe fiscale wetgeving hoger is geworden. Door ondernemers op Bonaire wordt aangegeven dat het bezit van een tweede huis aanzienlijk duurder is geworden. Om geen verlies te lijden op de verkoop dient het tweede huis een noodzakelijke waardestijging van vier a vijf procent per jaar te hebben.[140] Ondernemers melden verder dat de regeling voor hen soms onduidelijk is en dat het extra administratieve kracht kost om alles op orde te hebben.

De vastgoedbelasting geldt ook voor NGO's en stichtingen die eigenaar zijn van vastgoed. Door de stijging van de prijs van het vastgoed op Bonaire en de belasting hierover zijn NGO's in de problemen gekomen. In de gesprekken wordt aangegeven dat de Belastingdienst niet over een vrijstelling wil praten; de Belastingdienst geeft aan bekend te zijn met deze problematiek en deze gecommuniceerd te hebben richting het ministerie van Financiën. Vooralsnog geldt de regelgeving onverminderd.

De werkgeversorganisatie op Bonaire constateert dat het vreemd is dat de overdrachtsbelasting op 1 januari 2011 verhoogd is en daarmee een stuk hoger is dan in Europees Nederland. Bovendien is de overdrachtsbelasting in Europees Nederland verlaagd als economische stimuleringsmaatregel. De werkgeversorganisatie op Bonaire wijst de belastingdruk op vastgoed (die bestaat uit een combinatie van de vastgoedbelasting, overdrachtsbelasting en de ABB op bouwmaterialen) een negatieve werking heeft op het investeringsklimaat op Bonaire en oorzaak is van de huidige economische stagnatie op het eiland. Een vertegenwoordiger van de vereniging van accountants en belastingconsulenten op Saba geeft aan dat ondanks de kinderziektes van het nieuwe stelsel en de druk die de vastgoedbelasting op de hotelbranche geeft een drastische herziening van het belastingstelsel (zoals het afschaffen van de vastgoedbelasting en herintroduceren van winstbelasting) contraproductief zou zijn. De invoering van het nieuwe stelsel en de vastgoedbelasting is volgens de vertegenwoordigers ingrijpend geweest, maar geluiden over het nieuwe stelsel zijn naarmate de tijd is verstreken overwegend positief.

Douane, toerisme en administratie

De belastingwetgeving heeft volgens een aantal geïnterviewden ook zijn weerslag op het toerisme op de eilanden. Op Bonaire wordt gesteld dat het gebrek aan vrijstellingen in de toeristische sector ervoor zorgt dat er geen nieuwbouw voor toeristen wordt gebouwd. Op Bonaire en Saba wordt aangegeven dat de wetgeving onvoldoende ruimte biedt voor stimulering van de toeristische sector. Er wordt opgemerkt dat Saba steeds minder interessant wordt voor toeristen, omdat de prijzen erg hoog zijn.

De nieuwe fiscale wetgeving brengen een nieuwe manier van belasting betalen met zich mee, zo geven gesprekspartners aan. Op de eilanden lopen betalingen veel minder dan in Europees Nederland via de bank, wat wel noodzakelijk is voor de administratie van de ABB en de loonbelasting. Uitbetalingen gaan vaak contant en afspraken worden mondeling gemaakt. Daarnaast hebben lokale bedrijven en ondernemers moeite met het bijhouden van een goede administratie, omdat het niet altijd gebruikelijk was een bedrijfsadministratie bij

[140] Om devaluatie van het onroerend goed te voorkomen dient de waarde in hogere mate te stijgen dan de vaste lasten plus inflatie. Er wordt door de gesprekspartners beargumenteerd dat de vaste kosten jaarlijks stijgen met 1,8% en de inflatie op Bonaire relatief hoog is.

te houden. Het doorgeven van een adreswijziging is geen gewoonte voor de bevolking en straatnamen en huisnummers zijn niet algemeen gemeengoed op Saba en Sint Eustatius. De Belastingdienst geeft aan cursussen en hulp aan te bieden aan mensen die moeite hebben met het correct aanleveren van de administratie. Er wordt voorlichting gegeven door de Belastingdienst, door interviews op de radio en via samenwerking met ondernemersverenigingen. De Belastingdienst heeft in 2014 aan 1.400 burgers hulp geboden bij het indienen van een aangifte.

Terugvloeiing
Met de komst van het nieuwe fiscale stelsel is afgesproken dat de meeropbrengsten door belastingheffing terug zouden vloeien naar de eilanden. In de praktijk vindt dit plaats door het vaststellen van terugvloeiingsregelingen, na overleggen tussen bestuurders op de eilanden, het ministerie van Financiën en consultatie bij de Belastingdienst. In 2011, 2012 en 2013 zijn er terugvloeiingsregelingen getroffen.[141]

Verschillende geïnterviewden geven aan dat het verhogen van de belastingvrije som in de loon- en inkomstenbelasting voor de meeste bewoners van de eilanden geen effect heeft. Bij ondernemers en bestuurders op de eilanden is onduidelijk hoeveel belastinggeld er teruggevloeid gaat worden en op welke manier de hoogte van dit bedrag wordt vastgesteld. Er is een gebrek aan transparantie over de hoogte van het bedrag dat terug zou keren naar de eilanden. Diverse gesprekspartners geven aan dat het bedrag dat naar de eilanden terugkeert “niet in verhouding staat tot het extra bedrag dat met de belastingen wordt geïnd.”

Conclusie
Het invoeren van het nieuwe fiscale stelsel heeft grote en ingrijpende veranderingen met zich mee gebracht voor de eilanden. Alle gesprekspartners, van zowel de eilanden, de Belastingdienst als het ministerie van Financiën onderschrijven het feit dat er vrij plotseling en in een relatief korte tijd veel nieuwe fiscale regelgeving is doorgevoerd.

In de aanloop naar de invoering van het nieuwe fiscale stelsel zijn er meer dan tien verschillende overlegrondes geweest tussen het ministerie van Financiën en verschillende vertegenwoordigers van de eilanden. Verschillende gesprekspartners van de eilanden geven aan dat er weinig van de consultatie terug te zien in de wetgeving.

De invoering leidde tot initiële veranderingen: de belastingen worden, in tegenstelling tot voor de transitie, geïnd en consequent gehandhaafd. Dit leidde tot een nieuwe situatie voor ondernemers en bevolking. De Belastingdienst moest voor een goede handhaving de informatie over vastgoed en personen (zoals het gebrekkig bijgehouden basisadministratie) verzamelen en vastgoed taxeren. Dit heeft tijd gekost om op een voldoende niveau terecht te komen. Ondernemers op de eilanden moe(s)ten wennen aan de nieuwe administratieve verplichtingen.

Grote inhoudelijke veranderingen betroffen het invoeren van de vastgoedbelasting en de Algemene bestedingsbelasting (ABB). Het invoeren van de vastgoedbelasting is door verschillende ondernemers als onverhoeds aangemerkt. Het feit dat na de transitie niet de winst, maar het vastgoed werd belast zorgde ervoor dat ondernemers met financiële tegenvallers te kampen hadden. Daarnaast wordt de vastgoedbelasting ook over vastgoed van NGO’s en stichtingen geheven.

[141] Dit heeft plaatsgevonden via het wetsvoorstel overige fiscale maatregelen 2012, het Belastingplan 2013 en het Belastingplan 2014.

Andere grote wijzigingen die met het invoeren van het nieuwe fiscale stelsel heeft plaatsgevonden zijn het vervangen van de omzetbelasting door de Algemene bestedingsbelasting en het invoeren van een vlaktaks op inkomen en loon. Een belangrijk doel hiervan was een vereenvoudiging van deze belastingen.

De belastingdruk wordt op de eilanden als hoog ervaren. De invoering van de ABB en de vastgoedbelasting wakkert het gevoel aan dat de belastingen sinds de transitie hoger zijn geworden. Op Saba en Sint Eustatius wordt op een aantal producten (die niet vrijgesteld zijn van ABB) dubbele heffing geheven. Goederen die via Sint Maarten de eilanden bereiken (hetgeen bijna altijd het geval is), worden als eerste belast op Sint Maarten zelf (middels de turnovertax) en vervolgens, middels de ABB, nog een keer op Saba en Sint Eustatius. Deze situatie draagt bij aan de hoge prijzen.

In hoeverre de verschillende belastingen en regelingen bijdragen aan de zwakke economische situatie en ontwikkeling van de eilanden is niet het primaire doel geweest van deze casestudy en is daarmee ook niet onderzocht. Wat wel gesignaleerd is, is dat de combinatie van wetgeving op verschillende terreinen voor (bepaalde groepen van) de bevolking ongelukkig kan uitpakken. Over het algemeen wordt gewezen op een lage levensstandaard van een deel van de bevolking op de eilanden. Dit wordt mede veroorzaakt door de hoge prijzen op de eilanden, die mede worden toegeschreven aan de inrichting van het fiscale stelsel. Tel daarbij de kosten voor bijzondere gezondheidszorg en de onmogelijkheid om een hypotheek te krijgen op, en mensen in de onderstand of met een klein pensioen kunnen moeilijk het hoofd boven water houden. Aan de onderlinge relatie van wetten en dergelijke cumulatieve effecten is bij de inrichting van de wetgeving nauwelijks aandacht besteed, aldus geïnterviewden.

3.3.3. Prijzenwet BES

Inleiding

Op grond van de Prijzenwet BES beschikken de Bestuurscolleges in Caribisch Nederland (en beschikten zij reeds voorafgaand aan de staatkundige wijzigingen) over een bevoegdheid om de prijzen van bepaalde goederen en diensten te reguleren door de vaststelling van maximale prijzen en om invloed te hebben op de manier waarop prijzen tot stand komen indien goederen of diensten worden aangeboden tegen zodanige prijzen, dat het vragen daarvan naar oordeel van het Bestuurscollege in strijd is met of dreigt te geschieden in strijd met het algemeen belang. In Europees Nederland bestaat ook een prijsreguleringsbevoegdheid maar die is beperkt tot noodsituaties.

Totstandkoming

Legislatieve terughoudendheid

De Prijzenverordening 1961, een landverordening, is omgezet naar de Prijzenwet BES. De Prijzenwet BES, die is aangepast in ABES I, kent ten opzichte van zijn voorganger een beperkt aantal aanpassingen. Deze aanpassingen hebben onder meer betrekking op personen die onderzoeksbevoegdheden uitoefenen. Ze moeten na de invoering van de Prijzenwet BES een legitimatiebewijs bij zich dragen dat door het Bestuurscollege voor dat doel is uitgegeven.

Differentiatie

De Prijzenwet BES is integraal van toepassing op de eilanden. Op basis van de Prijzenwet BES heeft elk van de Bestuurscolleges de bevoegdheid om voor goederen en diensten

maximumprijzen en nadere regels te stellen. Op de eilanden wordt van deze bevoegdheid door de Bestuurscolleges gebruik gemaakt. De lijst met goederen waarvoor maximumprijzen gelden verschilt per eiland, maar er zijn zeker overeenkomsten. De eilanden hebben allen maximumprijzen vastgesteld voor goederen die voorzien in de eerste levensbehoeften en voor brandstoffen.

Gezien het insulaire karakter en de doelstelling om zo min mogelijk drastische materiële wijzigingen door te voeren is gekozen om in Caribisch Nederland de Prijzenwet BES te hanteren die gebaseerd is op de Nederlands Antilliaanse Prijzenverordening 1961. Het insulaire karakter en de (zeer) kleine economische schaal hebben als gevolg dat de ruimte voor effectieve concurrentie, en daarmee de meerwaarde van generiek mededingingsbeleid (een Mededingingswet), zeer beperkt is. Het vraagstuk ten aanzien van hoge prijzen kan daarom beter, en wordt ook, met regulering (maximumprijzen) opgelost.

Consultatie

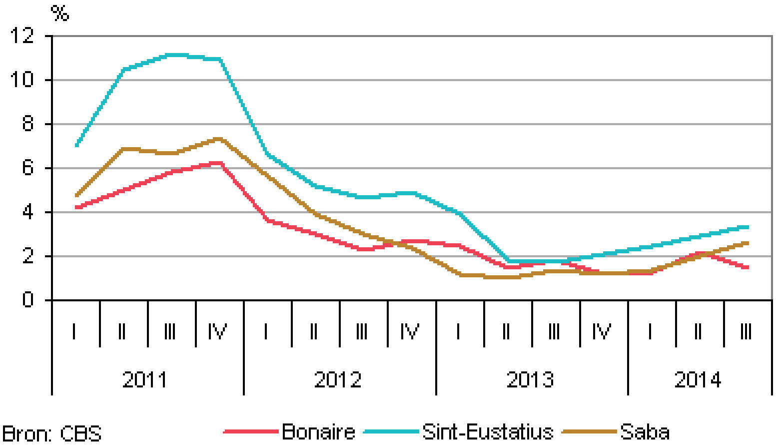
Uit de interviews met de Openbare Lichamen als met ondernemers is naar voren gekomen dat de Prijzenwet BES een van de vele wetten is waarbij voor de eilanden weinig tijd beschikbaar was voor consultatie. Hierbij zal mede een rol hebben gespeeld dat deze wet voor een groot deel is gebaseerd op de voormalige Nederlands Antilliaanse Prijzenverordening 1961 en als zodanig weinig aanpassing behoefde. Tijdens de gesprekken met ondernemers uit Caribisch Nederland is aangegeven dat in zijn algemeenheid over de economische wetten, waaronder de Prijzenwet BES, rond 10 oktober 2010 niet of zeer weinig overleg heeft plaatsgevonden.

Tijdens de vorige Caribisch Nederland-week is afgesproken dat de Bestuurscolleges bij het ontwerpen van de prijsregulering desgewenst een beroep kunnen doen op de inhoudelijke expertise op het terrein van marktwerking en regulering die aanwezig is bij het ministerie van Economische Zaken.

Inhoud wetgeving

Indien goederen of diensten worden aangeboden tegen zodanige prijzen dat het vragen daarvan naar zijn oordeel in strijd is of dreigt te zijn met het algemeen belang, kan het voor het Bestuurscollege reden zijn om lagere of hogere prijzen vast te stellen voor goederen of diensten. Daarnaast kunnen de Bestuurscolleges voorschriften geven betreffende het voeren van een administratie waaruit de vorming blijkt van de prijzen waartegen goederen of diensten worden aangeboden. De Bestuurscolleges kunnen ten aanzien van het voorgaande nadere regels stellen. Tevens hebben zij een mogelijkheid tot het geven van een ontheffing.
Motieven om gebruik te maken van de instrumenten van de Prijzenwet BES zijn dat de prijzen liggen hoger dan op bijvoorbeeld Aruba en Curaçao en de inflatie in Caribisch Nederland was vooral in 2011 (zeer) hoog is, met Sint Eustatius als uitschieter. De inflatiecijfers blijken uit de volgende figuur.

Figuur 3.1: Inflatiecijfers Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2011-2014



Bron: CBS

In een brief van 20 juni 2014 gaat minister Kamp van EZ in op de prijsregulering in Caribisch Nederland. In deze brief stelt hij dat prijsregulering onder omstandigheden een bijdrage aan het beter borgen van de betaalbaarheid van specifieke goederen en diensten in Caribisch Nederland. Doordat de bevolkingsgrootte op de eilanden relatief gering is en gelet op het insulaire karakter van Caribisch Nederland, is op veel markten weinig ruimte voor meerdere aanbieders en is het perspectief voor effectieve concurrentie zeer beperkt, hetgeen een prijsverhogend effect kan hebben.

Tegelijkertijd voorkomt prijsregulering niet dat, als gevolg van de zeer beperkte economische schaal van de eilanden, de productiekosten voor veel goederen en diensten (per eenheid) relatief hoog zijn en blijven, en dat producten of diensten moeten worden geïmporteerd vanuit nabijgelegen gebieden. Ondernemingen kunnen vanzelfsprekend ook niet worden gedwongen producten onder de kostprijs te verkopen.

De Bestuurscolleges in Caribisch Nederland hebben de afgelopen jaren in beperkte mate gebruik gemaakt van hun bevoegdheid tot prijsregulering. Het Bestuurscollege van Bonaire heeft in 2013 bij Eilandsbesluit voor ongeveer 12 hoofdproducten maximummarges ingesteld, waaronder voor rijst, pasta, brood, olie, babyvoeding, maïsmeel, thee, margarine en suiker. Daarnaast is er sprake van prijsregulering voor de benzine, diesel, gas en kerosine. Ook het Bestuurscolleges van Saba heeft voor ongeveer vijftien producten maximumprijzen vastgesteld. Dit betreft eerste levensbehoeften zoals rijst, groente en fruit. Het Bestuurscollege van Sint Eustatius heeft maximumprijzen vastgesteld voor brandstof.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het Bestuurscollege van Bonaire zette aanvankelijk vele producten op een lijst met vastgestelde marges. Dit leidde tot veel protesten onder producenten en verkopende partijen. De lijst is vervolgens beperkt tot twaalf hoofdproducten waarvoor maximumprijzen gelden.
Prijsregulering kan als ongewenst neveneffect hebben dat ten gevolge van de maximumprijzen ingeboet wordt op de kwaliteit van de aangeboden goederen of diensten. In de interviews op Bonaire werd dit bevestigd. Er is een zogeheten ‘mandje’ met supermarktartikelen (onder andere rijst en eieren) samengesteld waarvoor maximumprijzen gelden. De effecten van deze wet zijn dat de goederen waarvoor maximumprijzen worden gehanteerd veelal van lagere kwaliteit zijn om toch nog voldoende winst te maken door de supermarkten. Verse eieren van het eiland worden bijvoorbeeld niet ingekocht, maar goedkopere eieren van mindere kwaliteit uit de Dominicaanse republiek. Op Saba bestaan soortgelijke (potentiële) mechanismen, zo is uit interviews gebleken.

Tijdens de interviews op met name Bonaire is aangegeven dat er grote zorg heerst over de algehele prijsontwikkeling van levensmiddelen. In dat kader verwijzen wij ook naar de rapportage van SEO uit 2013[142] die in opdracht van het Openbaar Lichaam Bonaire is uitgevoerd. De markt voor levensmiddelen is grofweg gesegmenteerd in twee delen die enerzijds de lage inkomensklasse bedienen (Chinese supermarkten en minimarkten) en anderzijds de hoge inkomensklasse (bijvoorbeeld Van den Tweel Supermarket). Voor beide marktsegmenten geldt dat de sterke indruk ontstaat dat enerzijds ten gevolge van het ontbreken van voldoende aanbieders en anderzijds het maken van prijsafspraken, de prijzen (te) hoog zijn. Ook schaalvergroting –de fusie tussen Van den Tweel Supermarket en Bonaire Warehouse- heeft niet geleid tot een daling van het prijsniveau. Op Bonaire ontstaat een roep om transparantere prijsvorming en eerlijke mededinging.

Conclusie

De Prijzenwet BES is voor een groot deel een voortzetting van de Nederlands Antilliaanse Prijzenverordening 1961. Op de eilanden worden met name voor producten die voorzien in de eerste levensbehoeften en voor brandstoffen maximumprijzen gesteld. Uit de interviews is naar voren gekomen dat consultatie bij de invoering van deze wet minimaal heeft plaatsgevonden. Dit vindt mede zijn oorzaak in de bijna ongewijzigde voortzetting van de Nederlands Antilliaanse wetgeving voor dit onderdeel.

Ten aanzien van de uitvoering en de werking van de Prijzenwet BES blijven er zorgen, met name op Bonaire. Dit hangt sterk samen met de algehele prijsontwikkeling en de geboden (mindere) kwaliteit van de goederen waarvoor maximumprijzen zijn vastgesteld.

3.3.4. Wet vestiging bedrijven BES

Inleiding

De Wet vestiging bedrijven BES bevat regelgeving omtrent het verlenen van vergunning voor bedrijven die zich willen vestigen in Caribisch Nederland. De wet vindt zijn basis in de landsverordening getiteld 'Vestigingsregeling voor bedrijven'.[143]

Er waren voor de invoering van de Wet vestiging bedrijven BES (ongeschreven) regels over moratoria met betrekking tot duiken, bouwconstructiebedrijven, kapsalons en souvenirverkoop. Onder de (nieuwe) Wet vestiging bedrijven BES kunnen de meeste aanvragen voor een vestigingsvergunning sneller en eenvoudiger worden afgehandeld. Alle moratoria die op grond van de voormalige Nederlands Antilliaanse regelgeving aangaande vestiging bestonden, zouden op grond van de Wet openbare lichamen BES moeten vervallen. Bedrijven die reeds in Caribisch Nederland gevestigd zijn, hoefden per 10 oktober 2010 niet opnieuw een vergunning aan te vragen. Bedrijven die op de datum van inwerkingtreding van de herziening een vestigingsvergunning hadden (ongeacht of het bedrijf daadwerkelijk al was gevestigd dan wel nog in de opstartfase verkeerde) behielden die vergunning.

Totstandkoming

Legislatieve terughoudendheid

---

[142] Amsterdam/Kralendijk, juli 2013 SEO Economisch Onderzoek. In opdracht van het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire 'Effectief prijs- en mededingingsbeleid in Caribisch Nederland', advies aan het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire.

[143] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 959, nr. 3 (MvT), p. 39.

Bij de totstandkoming van de Wet vestiging bedrijven BES was het beginsel van legislatieve terughoudendheid nog niet aan de orde. Het betreft namelijk een wet die bij de transitie van 10 oktober 2010 is opgesteld door omhanging van de landsverordening 'Vestigingsregeling voor bedrijven'. Deze landsverordening is voor een groot deel overgenomen en door middel van de IBES en ABES I omgezet naar de Wet vestiging bedrijven BES. De omzetting bracht met zich mee dat de zogeheten directievergunning werd afgeschaft[144]. Dit was een vergunning voor directeuren van bedrijven die geen ingezetene waren. Deze vergunning werd als overbodig en te bureaucratisch bestempeld. Daarnaast vallen nu ook eenmanszaken onder de werking van de Wet vestiging bedrijven BES.

Verder is het vestigingsbeleid geliberaliseerd waarvoor de afwijzingsgronden zijn beperkt. Op grond van artikel 5, lid 2, kan de vestigingsvergunning slechts worden geweigerd met het oog op een te beschermen algemeen belang onder voorwaarde dat de Minister van Economische Zaken voorafgaand aan de weigering daarmee heeft ingestemd.

In 2011 heeft een wetswijziging[145] plaatsgevonden met het oog op vereenvoudiging van de administratieve afwikkeling van de vestigingsvergunning. Met deze wijziging is een beslistermijn van acht weken ingevoerd en als deze termijn verloopt, wordt de vergunning van rechtswege aan de aanvrager verleend. Het Bestuurscollege behoort vervolgens binnen twee weken na het van rechtswege verlenen, een lijst te publiceren met ondernemingen aan wie een vestigingsvergunning van rechtswege is verleend. Daarna heeft het Bestuurscollege, indien nodig, nog acht weken de tijd om nadere voorwaarden te stellen (artikel 6 van de wet voorziet daarin). De ondernemer kan wel alvast beginnen met zijn bedrijf. Daarnaast is de wet voor sterk seizoensgebonden ondernemingen, zoals in de toeristensector, soepeler gemaakt. Eerst kon een vergunning, wanneer de zaak gedurende drie achtereenvolgende maanden gesloten was, worden ingetrokken. Door een schriftelijke kennisgeving van de tijdelijke sluiting te zenden aan het Bestuurscollege kan de ondernemer de termijn verlengen naar zes maanden. Deze voorziening is opgenomen op grond van de consultatie over deze wetswijziging.

Differentiatie

De landsverordening 'Vestigingsregeling voor bedrijven' is omgezet in de Wet vestiging bedrijven BES. Deze regeling is integraal van toepassing voor Caribisch Nederland. Bonaire maakte sinds 1991 gebruik van haar eigen eilandverordening voor vestiging van bedrijven.[146] Voor de eilanden is nu sprake van dezelfde inhoudelijke regeling. Het insulaire karakter is een reden om in Caribisch Nederland vestigingswetgeving te behouden. In Europees Nederland is geen vergelijkbare wetgeving van toepassing.

Consultatie

Omdat deze wet tot stand is gekomen in het kader van de algemene, beleidsarme omhanging van wetgeving is slechts beperkt aandacht besteed aan consultatie over deze wet. In de memorie van toelichting van ABES IIA wordt aangegeven[147] dat het wetsvoorstel ter consultatie is voorgelegd aan de Bestuurscolleges van de openbare lichamen. Het Bestuurscollege van Bonaire heeft op het wetsvoorstel gereageerd in die zin dat zij aangeven dat voorbij is gegaan aan het uitgangspunt dat de bevoegdheden van de eilandgebieden gehandhaafd

[144] Idem, p. 40.
[145] Stcrt. 2011, 17604, p. 7.
[146] *Kamerstukken II* 2009/09, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 39.
[147] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 368, nr. 3 (MvT ABESIIA), p. 3.

blijven, maar dit heeft niet tot wijzigingen geleid omdat – zo is in de toelichting opgenomen – er voldoende rekening is gehouden met deze landsverordening.

Inhoud van de regelgeving

Uitgangspunt van de Wet vestiging bedrijven BES is dat slechts in uitzonderingsgevallen een vergunning voor de vestiging van een bedrijf wordt geweigerd.[148]

Degene die een vestigingsvergunning wenst te krijgen dient daartoe een aanvraag in bij het Bestuurscollege. De aanvrager verstrekt de volgende soorten gegevens[149]:

- persoonlijke gegevens (naam, woonadres, geboortedatum)
- het type onderneming waarvoor de vergunning wordt gevraagd. Bijvoorbeeld: makelaarskantoor, souvenirwinkel, fietsenfabriek, guesthouse, hotel met X kamers.
- de opleiding die hij genoten heeft en eventuele ervaring met het leiden van een bedrijf;
- hoeveel investering nodig is om het nieuwe bedrijf op te starten;
- de financiële middelen waarover hij beschikt en die hij voor het nieuwe bedrijf kan inzetten.

De Kamer van Koophandel en Nijverheid wordt gehoord over de aanvraag. Als het Bestuurscollege van mening is dat er geen bezwaar bestaat tegen het verlenen van een vestigingsvergunning, dan wordt de vergunning verleend.

Indien er volgens het Bestuurscollege wel bezwaar bestaat tegen het verlenen van de vestigingsvergunning en dat bezwaar is erin gelegen dat de ondernemer kennelijk onvoldoende vaardigheden bezit of kennelijk onvoldoende financiële middelen, dan kan het college de aanvraag binnen acht weken na indiening gemotiveerd afwijzen.

Voor het Bestuurscollege bestaat er tevens de mogelijkheid om de aanvraag voor een vestigingsvergunning af te wijzen indien zij bezwaren heeft die zijn gelegen in de noodzaak om een algemeen belang te beschermen. In dat geval is instemming van de Minister van Economische Zaken vereist.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Wet vestiging bedrijven BES wordt door ondernemers als een lege huls ervaren. De wet blijkt zowel volgens de Openbare Lichamen als de Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire lastig uitvoerbaar en toetsbaar.

De Kamer van Koophandel en Nijverheid toetst en adviseert over intrekking, wijziging en verlening van vestigingsvergunningen. In de praktijk is het criterium over kapitaalkrachtigheid nagenoeg niet te controleren. De Kamer adviseert dan ook vrijwel altijd positief. Deze regeling wordt door ondernemers als een extra en tijdrovende horde ervaren en als een extra administratieve last. Ook levert het aanvragen van een vestigingsvergunning onzekerheden op voor ondernemers. Er worden voorbeelden genoemd van situaties waarbij met gebruikmaking van de Wet vestiging bedrijven BES door het bevoegd gezag vertragingen worden bewerkstelligd.

Ook voor medewerkers van de openbare lichamen levert de beoordeling van aanvragen veel problemen op. Volgens opgave van de medewerkers van de Openbare Lichamen is het on-

[148] Idem.
[149] Van http://www.rijksdienstcn.com/economische-zaken/ondernemen-in-caribisch-nederland/vestigingswet-bedrijven

doenlijk om aan de hand van een ingevuld aanvraagformulier te toetsen of iemand genoeg vaardigheden heeft of over voldoende financiële middelen beschikt om een bedrijf te exploiteren.

Het Ministerie van EZ bereidt een wetsvoorstel voor om deze wet te moderniseren. Op Bonaire is de verlening van de vestigingsvergunning al ruim een jaar gemandateerd op ambtelijk niveau (directeur Ruimte & Ontwikkeling) waardoor de wettelijke termijn van acht weken gemakkelijker haalbaar is (maar niet in alle gevallen wordt gehaald).

Conclusie

De uitvoerbaarheid van de Wet vestiging bedrijven BES schiet zowel volgens het bedrijfsleven als medewerkers van de openbare lichamen tekort. In het bijzonder is de toetsing van aanvragen van een vestigingsvergunning praktisch onuitvoerbaar en dit instrument levert bovendien weinig toegevoegde waarde op. Door velen wordt de Wet vestiging bedrijven BES als een onnodige administratieve last ervaren.

3.3.5. Financiële wetgeving

Inleiding

In deze paragraaf komt de Wet financiële markten BES (hierna: Wfm BES) aan de orde. De Wfm BES regelt, samen met de Wet geldstelsel BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES, de regulering van en toezicht op de financiële markten in Caribisch Nederland. Achtereenvolgens worden de totstandkoming, de consultatie, de inhoud en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet beschreven.

Totstandkoming

Redenen voor een nieuwe regeling

Er is voor gekozen om de Wfm BES niet direct op 10 oktober 2010 in te voeren.[150] Voor een tussenperiode zijn verschillende Nederlands Antilliaanse landsverordeningen die tot aan de invoering van het nieuwe stelsel de regulering en toezicht van de financiële markten regelden beleidsarm omgezet. Er is voor deze tussenperiode gekozen omdat de invoering van het een nieuw stelsel niet haalbaar werd geacht en het zou "de beleidsneutrale omzetting van de Nederlands Antilliaanse wetgeving in BES-wetgeving te veel hebben belast."[151] Na deze tussenperiode is per 1 juli 2011 het nieuwe stelsel ingevoerd. Dit bestaat uit de Wet Financiële markten, de Wet geldstelsel BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES. Er wordt ook wel naar dit stelsel gerefereerd als het 'eindmodel' voor de regulering van de financiële sector in Caribisch Nederland.

Het eindmodel bestaat uit een op maat gemaakt pakket aan wetgeving dat op de situatie op de eilanden is toegesneden. Op het gebied van toezicht en handhaving is gekozen voor harmonisatie met het Europees Nederlandse stelsel van toezicht. Net als in Europees Nederland verdelen de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) de rollen op het gebied van toezicht (het zogeheten '*twin peaks*'-model). AFM en DNB nemen met de invoering van het nieuwe stelsel de toezichttaken over van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS).[152]

[150] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 784, 3 (MvT), p. 2.
[151] Idem.
[152] De CBCS heette voor de nieuwe staatkundige verhoudingen de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA).

Differentiatie
Volgens de memorie van toelichting is sprake van continuering. De regelgeving waar financiële instanties mee te maken krijgen wordt zoveel mogelijk in stand gehouden. Hiermee wijkt de regelgeving af van Europees Nederlandse regelgeving. Regelgeving wordt echter wel gemoderniseerd. Er is sprake van "aanvullingen of aanscherpingen die tot doel hebben om de wetgeving voor de financiële markten meer in overeenstemming te brengen met actuele inzichten."[153] De wetgever signaleert[154] dat sommige regelgeving verouderd is en niet goed aansluit bij standaarden op het gebied van toezicht en regelgeving (zoals vastgelegd in de internationale samenwerkingsakkoorden van Bazel II, Solvency II en Bazel III). Het wetsvoorstel omvat een kader omtrent solvabiliteit, liquiditeit en de hoogte van technische voorzieningen van de bank, die bij algemene maatregel van bestuur naar de standaard van de samenwerkingsakkoorden kunnen worden vastgesteld.[155] De Bank van de Nederlandse Antillen (BNA) was voor de invoering van het nieuwe stelsel al bezig met het ontwikkelen van een Landsverordening met nieuwe regelgeving die het stelsel zou vernieuwen. Bij het opstellen van de Wfm BES is rekening gehouden met het ambtelijke concept voor de ontwerp-landsverordening.

Ondanks deze aanvullingen en aanscherpingen tracht het eindmodel zoveel mogelijk aan te sluiten bij de voorheen geldende wetgeving. Belangrijkste redenen voor deze aansluiting zijn de geringe omvang van de markt, de samenstelling van het productaanbod en de sterke verwevenheid met de financiële sector op Curaçao en Sint Maarten.[156]

De memorie van toelichting bij de Wfm BES vermeldt dat de financiële dienstverlening een van de pijlers is waarop de economie van de voormalige Nederlandse Antillen rust.[157] Veel van de banken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba functioneren als frontoffice van een hoofdkantoor dat doorgaans gevestigd is op Curaçao of Sint Maarten. Met de inrichting van het eindmodel heeft de wetgever getracht hiermee rekening te houden.[158] De CBCS is nauw betrokken bij het toezicht op financiële ondernemingen er wordt bij de inrichting van de wetgeving ingezet op een sterke samenwerking tussen AFM, DNB en CBCS. Afspraken tussen deze drie partijen worden gemaakt met zogeheten 'memoranda of understanding'.

Met de Wfm BES is een moderne en integrale regeling voor de financiële markten nagestreefd die aansluit bij de lokale marktstructuur en een herkenbaar kader biedt voor afstemming en samenwerking tussen de voormalige Nederlands Antilliaanse eilanden. Volgens de memorie van toelichting is "*het wetsvoorstel – tot op zekere hoogte – door de Wet op het financieel toezicht (Wft) geïnspireerd.*"[159]

Legislatieve terughoudendheid
Het eindmodel is ingevoerd tijdens de periode van legislatieve terughoudendheid, die tot vijf jaar na 10 oktober 2010 geldt. De memorie van toelichting vermeldt[160] een aantal redenen waarom het eindmodel toch is ingevoerd in deze periode. Ten eerste heeft (sinds de kredietcrisis) het up-to-date houden van regelgeving een hoge prioriteit. De snelle ontwikkelingen in de internationale akkoorden op het gebied van toezicht zorgen ervoor dat regel-

[153] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 784, 3 (MvT), p. 2.
[154] Idem, p. 14.
[155] Idem.
[156] Idem, p. 7.
[157] Idem, p. 7.
[158] Idem, p. 4.
[159] Idem, p. 6.
[160] Idem, p. 5-6.

geving geactualiseerd moet worden. Ten tweede bevatten de toezichtswetten voor de invoering van het nieuwe stelsel weinig gedragsregels. Regels die in Europees Nederland vanzelfsprekend worden geacht, waren in Caribisch Nederland nog niet geldig – een dergelijk verschil van consumentenbescherming is moeilijk verdedigbaar. Ten derde zou de toezichtsautoriteit niet over de instrumenten beschikken om regelgeving te handhaven en ten vierde was de regelgeving ingericht langs sectorale lijnen. Dit doet geen recht aan de verschillende vormen van financiële dienstverlening, die onderling sterk zijn vervlochten.

Uitgangspunten

De kredietregulering in de Wfm BES beoogt overkreditering van consumenten tegen te gaan. Geïnterviewden van het ministerie van Financiën geven aan dat dit als een ernstig maatschappelijk probleem werd en wordt gezien. De maatregelen hebben ertoe geleid dat het voor consumenten inderdaad moeilijker is geworden consumptieve en hypothecaire leningen af te sluiten. Het gaat dan om consumenten die zich een dergelijke lening, gezien hun inkomsten, vaste lasten en de samenstelling van hun huishouden in feite niet goed kunnen permitteren.

Bij de inrichting van het eindmodel is ernaar gestreefd het wetsvoorstel inzichtelijk, doelgericht en marktgericht te doen zijn. Deze uitgangspunten worden uiteengezet in de memorie van toelichting (p. 7).[161] Inzichtelijk houdt in dat de wet eenvoudig toegankelijk is voor in de openbare lichamen actieve marktpartijen en andere belanghebbenden. Er moet duidelijk zijn welke verplichtingen, bevoegdheden en rechten de wet meebrengt. Een logische structuur van de wet, eenduidige en consistente begrippen en een heldere indeling in niveau van regels is noodzakelijk. Dit wordt behaald door wetten samen te voegen, formuleringen te vereenvoudigen en in een aantal gevallen te delegeren naar lagere regelgeving. Doelgericht wil zeggen dat de doelstellingen van het wetsvoorstel zo goed mogelijk en op een efficiënte manier worden gerealiseerd. De DNB is verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht en de AFM is verantwoordelijk voor het gedragstoezicht. Met marktgericht wordt bedoeld dat het wetsvoorstel rekening houdt met de specifieke kenmerken van de markt en dat het wetsvoorstel niet onnodig belastend is en geen afbreuk doet aan de concurrentiekracht van de financiële sector in de openbare lichamen. Ook moet de regelgeving op de openbare lichamen en Curaçao en Sint Maarten zoveel mogelijk op elkaar afgestemd zijn.

Consultatie

In de zomer van 2009 is door het ministerie van Financiën een consultatiedocument opgesteld waarin de voornemens voor het nieuwe stelsel zijn uiteengezet. In het document is het eindmodel op hoofdlijnen geschetst en zijn de wenselijke en noodzakelijke wijzigingen van de regelgeving in de toen geldende landsverordeningen beschreven. Dit consultatiedocument is uitgezet bij de representatieve organisaties van marktpartijen in de toenmalige Nederlandse Antillen en bij toenmalige toezichthouder BNA. De uitkomsten van die consultatieronde zijn meegenomen in het wetsvoorstel. In het voorjaar van 2010 is er bij een in Curaçao gehouden seminar van gedachten gewisseld over het toezicht en de toekomstige inrichting daarvan. In het wetsvoorstel is “zo goed mogelijk rekening gehouden met de uitgewisselde opvattingen de tot [dan] toe opgedane kennis over de financiële sector in de openbare lichamen en de positie daarvan binnen de regio en met name in relatie tot Curaçao en Sint Maarten.”[162]

[161] Idem, p. 7.
[162] Idem, p. 27.

Het wetsvoorstel is in nauw overleg met de DNB en AFM tot stand gekomen en met bijbehorende toelichting ter consultatie voorgelegd aan de CBCS en de representatieve organisaties van marktpartijen.[163] Daarnaast zijn de Bestuurscolleges van de eilanden uitgenodigd om het wetsvoorstel te becommentariëren. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de toelichting naar aanleiding van de ontvangen consultatiereacties op een aantal plaatsen is aangepast of verduidelijkt. Om welke aanpassingen of verduidelijkingen het gaat is niet gespecificeerd.[164]

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt ook gesproken over de consultatie. De minister van Financiën geeft aan dat het moeilijk was om representatieve gesprekspartners aan de consumentenkant te vinden. Uit diverse gesprekken, onder andere met de Bestuurscolleges, kwam naar voren dat overkreditering van consumenten als een reële en gevaarlijke ontwikkeling werd gezien, zowel voor kredietnemers als hun omgeving. Regulering van kredietverlening aan consumenten is daarom een speerpunt in het wetsvoorstel geworden. Er is getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de opvattingen van de betrokken partijen en er wordt vermeld dat de regering "zich niet bewust is van elementen in het wetsvoorstel die afwijken van breed heersende opvattingen in [Caribisch Nederland]."[165]

Tijdens een interview met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën wordt aangegeven dat "men op de hoogte is van de geluiden van de eilanden, maar daar niet altijd via consultatierondes achter komt". Opmerkingen worden veelal via het informele circuit opgepikt, terwijl er tijdens overleg en consultatie niet over gesproken wordt. Het is volgens gesprekspartners "even wennen" en "een verschillende manier van zaken doen", maar uiteindelijk "worden zaken op deze manier ook snel opgepikt".

Inhoud van de wet

De wetgeving die van 10 oktober 2010 tot 1 juli 2012 gold, is weergegeven in tabel 3.4.

Tabel 3.4: Wetgeving opgenomen in Wfm BES

Wet assurantiebemiddelingsbedrijf BES
Wet toezicht bank- en kredietwezen 1994 BES
Wet toezicht beleggingsinstellingen en administrateurs BES
Wet toezicht effectenbeurzen BES
Wet toezicht trustwezen BES
Wet toezicht verzekeringsbedrijf BES
Wet zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen BES

Met de Wfm BES is de regelgeving uit een aantal verschillende wetten ondergebracht in één enkele wet. De samenvoeging van verschillende wetten heeft het mogelijk gemaakt om te komen tot een structuur waarbij de regels voor elk van de verschillende categorieën financiële ondernemingen zoveel mogelijk onder gemeenschappelijke noemers wordt gebracht.

De wet is als volgt ingedeeld:

1. Algemene bepalingen
2. Markttoegang
3. Algemene bepalingen betreffende financiële ondernemingen

[163] De memorie van toelichting vermeldt niet welke marktpartijen of vertegenwoordigers zijn benaderd voor consultatie.
[164] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 784, 3 (MvT), p. 27.
[165] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 784, nr. 6, p. 17.

4. Bepalingen betreffende specifieke categorieën financiële ondernemingen
5. Marktgedrag en effectenverkeer
6. Zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen
7. Handhaving
8. Bijzondere prudentiële maatregelen, noodregelingen en depositogarantiestelsel
9. Strafbepalingen
10. Overgang- en slotbepalingen

Onderdelen van de wet die in het bijzonder van belang zijn voor de situatie van de openbare lichamen, en nog niet elders in dit hoofdstuk zijn behandeld, worden hieronder kort besproken.[166]

In het hoofdstuk ‘markttoegang’ (waarin onder andere de procedures en eisen voor vergunningverlening door de AFM en DNB zijn vastgelegd) is rekening gehouden met bijkantoren van banken en verzekeraars. In Caribisch Nederland zijn veelal bijkantoren van instellingen met een hoofdkantoor in Curaçao en Sint Maarten gevestigd. Om drempels voor het openen van een bijkantoor in de openbare lichamen niet te verhogen zijn er afspraken gemaakt tussen de DNB, AFM en CBCS. Door deze afspraken is het mogelijk om het toezicht op het gehele bedrijf van de kredietinstelling of verzekeraar uit te oefenen zonder de bijkantoren te belasten. Voor kredietinstellingen of verzekeraars die het hoofdkantoor elders gevestigd hebben (bijvoorbeeld op Aruba) zal per aanvraag bezien worden hoe het toezicht wordt uitgeoefend.

De voorheen op Nederlands Antilliaanse landsverordeningen gebaseerde regelgeving kende een beperkt aantal gedragsregels. De Wfm BES voegt daar een aantal nieuwe en uitgebreidere (maar in verhouding met Europees Nederland beperkte) bepalingen aan toe. Deze gedragsregels zijn ter consumentenbescherming op het terrein van financiële diensten.

Over de regels inzake de verkrijging van een kapitaalbelang of zeggenschap in beursgenoteerde vennootschappen is geoordeeld dat de voorheen geldende regelgeving – ondanks enige veroudering – voldoet. Bovendien is deze regelgeving in lijn met die op Curaçao en Sint Maarten, waardoor vernieuwing eventuele negatieve gevolgen met zich mee zou brengen. Op het gebied van handhaving (hoofdstuk 7) is er een aantal bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) overgenomen. Omdat de Awb niet geldt op de eilanden en de toezichthouders een aantal bevoegdheden hieraan ontleent, zijn deze bepalingen apart overgenomen en in de Wfm BES geplaatst. Op grond van dit hoofdstuk kunnen de toezichthouders over dezelfde bevoegdheden en instrumenten beschikken als waarover zij op grond van de Wft kunnen beschikken. De DNB beschikt ook over – aan de Antilliaanse landsverordeningen ontleende – noodregelingen waarmee zij kan ingrijpen als een bank of verzekeraar in financiële moeilijkheden komt. Als laatste zijn er in hoofdstuk 10 overgangsbepalingen ingevoerd. Het hoofdstuk voorziet erin de wet gefaseerd in werking te laten treden en marktpartijen een overgangstermijn te bieden om zich op de nieuwe verplichtingen voor te bereiden.

Met de wet is gepoogd de administratieve lasten voor financiële ondernemingen niet te verhogen. Volgens de memorie van toelichting “moge [volgens de genoemde maatregelen] blijken dat dit wetsvoorstel in het algemeen niet tot een noemenswaardige lastenverzwaring leidt, en voor sommige categorieën tot een lastenverlichting.”[167]

[166] Idem, p. 10-18.
[167] *Kamerstukken II* 2010/11, 32 784, 3 (MvT), p. 25.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een onderwerp dat in veel gesprekken op de eilanden aan de orde kwam, betreft het verstrekken van krediet. Op alle drie eilanden wordt aangegeven dat het moeilijk is om een lening te krijgen en dat dit doorwerkt in de economische ontwikkeling van de eilanden. Doordat er geen krediet wordt verstrekt, wordt op de eilanden minder geïnvesteerd. De Wfm BES wordt door verschillende gesprekspartners (samen met de fiscale wetgeving) aangewezen als boosdoener voor de geringe economische ontwikkeling van de eilanden en wordt gezien als obstakel voor vooruitgang.

Met name voor burgers is het moeilijk om geld te lenen. Ondernemers op Saba geven aan dat een lening voor bedrijven iets gemakkelijker te verkrijgen is, omdat de overheid zich daarvoor garant kan stellen. De rentes worden erg hoog gevonden. De hypotheekrente ligt op Sint Eustatius op 8%. Een andere gesprekspartner noemt een rentepercentage van 12%, wat inclusief verplichte verzekeringen – zoals een orkaanverzekering – is. Deze tarieven leveren belemmeringen op voor burgers. Op Sint Eustatius wordt aangegeven dat veel burgers een tweede huis bouwen, wat voor veel bewoners dient als een soort pensioen. Met familie en vrienden wordt over periodes van meerdere jaren gebouwd aan een huis. Voorheen gebeurde dit met kleine leningen van makelaars van Sint Maarten die vertegenwoordigers op Sint Eustatius hebben. Echter, omdat onder de nieuwe regelgeving geen leningen worden verstrekt is de bouw van zulke projecten stil te komen liggen. Personen die voor 10 oktober 2010 een lening hebben afgesloten hebben een probleem als ze nu willen verlengen of uitbreiden.

Op Sint Eustatius is één van de twee banken van het eiland verdwenen, volgens gesprekspartners onder meer als gevolg van de Wet financiële markten BES. De sterk afgenomen vraag naar financiële producten (zoals hypotheken en leningen) was daar debet aan. Het gevolg is volgens gesprekspartners dat de service van de overgebleven bank door het gebrek aan concurrentie is verslechterd.

De Bestuurscolleges van Sint Eustatius en Bonaire geven aan dat het niet duidelijk is wat het kredietbeleid precies inhoudt. Men voelt zich onvoldoende geïnformeerd en begrijpt niet wat het doel van de nieuwe regelgeving is. Het ministerie van Financiën geeft aan dat bij de invoering van de nieuwe regelgeving nieuwe kredietwaardigheidsnormen zijn geïntroduceerd ter bescherming van de consument, om te voorkomen dat personen hun aankoopbedrag nog eens volledig aan kredietvergoedingen kwijt zijn. Dit doel is niet algemeen bekend op de eilanden.

Op Bonaire wordt aangegeven dat de nieuwe regelgeving gericht zou zijn tegen bankinstellingen met hoge winstmarges en hoge kosten. De wet beoogde deze terug te dringen. Het gevolg was dat banken vertrokken en dat de kosten nog hoger zijn geworden. Het maatschappelijke effect van de regeling is niet zoals beoogd en daarom moet er een scherpere discussie komen over de doelstellingen van de wetgeving.

Ten slotte is door het openbaar lichaam Bonaire aangegeven dat bij de introductie van de AFM op Bonaire er geen rekening is gehouden met de locatie, regio, cultuur, bestedingspatronen, patroon in nakoming financiële verplichting en spanwijdte van de gevolgen waar deze regelingen toegepast zullen worden. Ook is er kritiek tegen het vereiste van de AFM dat alle gesprekken tussen cliënt en bank moeten worden vastgelegd, vanwege de administratieve belasting die dit met zich meebrengt en de extra kosten die hierdoor aan cliënten worden doorberekend. Negatieve gevolgen hiervan zijn volgens de gesprekspartners onder

andere dat banken geen ruimte hebben om met dienstverlenende producten te komen die gericht zijn op specifieke doelgroepen zoals bijvoorbeeld het aanbieden van speciale krediettermijnen voor specifieke doelgroepen.

3.3.6. Conclusie

De Wfm BES bestaat grotendeels uit elementen die een voortzetting zijn van Antilliaanse regelgeving, aangevuld met elementen die geïnspireerd zijn op de in het Europese deel van Nederland geldende Wet financieel toezicht. Met deze combinatie is beoogd een op de eilanden toegesneden eindmodel van financiële regelgeving en toezicht in te richten. De regelgeving is zodanig ingericht dat rekening wordt gehouden met de regelgeving op Curaçao en Sint Maarten, waar de financiële sector een belangrijke pijler is van de economie en waar Bonaire, Sint Eustatius en Saba sterk van afhankelijk zijn. DNB en AFM hebben de rol van toezichthouder op de eilanden, waarbij er een sterke samenwerking met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) wordt nagestreefd.

Een onderwerp dat in veel gesprekken op de eilanden aan de orde kwam, betreft het verstrekken van krediet. Op alle drie eilanden wordt aangegeven dat het moeilijk is om een lening te krijgen en dat dit doorwerkt in de economische ontwikkeling van de eilanden. De Wfm BES wordt door verschillende gesprekspartners (samen met de fiscale wetgeving) aangewezen als boosdoener voor de geringe economische ontwikkeling van de eilanden en wordt gezien als obstakel voor vooruitgang. Dit kan overigens als een gevolg worden gezien van het doel van de kredietregulering in de Wfm BES, namelijk het tegengaan van overkreditering van consumenten.

3.4 Onderwijs

3.4.1. Inleiding

Bij dit thema staat de Wet op het primair onderwijs (hierna WPO) centraal. Daarnaast wordt in paragraaf 3.4.7 ingegaan op de ervaringen van gesprekspartners met onderwijs in algemene zin.

3.4.2. Totstandkoming

Redenen voor een nieuwe regeling

Voor 10 oktober 2010 golden in Caribisch Nederland voor leerlingen van 4 tot 12 jaar de Landsverordeningen Kleuter- en Basisonderwijs en voor leerlingen van 12 jaar tot ongeveer 18 jaar gold de Landsverordening Voortgezet Onderwijs. Vanaf 14 november 2008 is de Landsverordening funderend onderwijs van toepassing in Caribisch Nederland, met terugwerkende kracht tot en met 1 augustus 2002. Deze landsverordening is voor een deel gebaseerd op de Europees Nederlandse Wet op het primair onderwijs (hierna: de WPO). De landsverordening verschilt echter fundamenteel van de Europees Nederlandse systematiek waar het gaat om de onderwijskundige benadering. Op de Nederlandse Antillen werd bijvoorbeeld gewerkt met een vergaande interpretatie van het concept van 'ontwikkelingsgericht onderwijs', waarbij het gebruik van (uniforme) lesmethoden is ontmoedigd.

In oktober 2008 heeft de Nederlandse Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) een onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van het onderwijs op de eilanden die per 10 oktober 2010 bijzondere gemeenten van Nederland zouden gaan worden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uit het onderzoek bleek dat het met de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland slecht gesteld was. Het leerstofaanbod en het onderwijsleerproces schoot vol-

gens de inspectie op essentiële punten tekort en de leerprestaties waren zorgelijk. Sinds 2002 is men op de Nederlandse Antillen begonnen met het geven van 'ontwikkelingsgericht onderwijs'. Dat is een bepaalde stroming en ideologie in het onderwijs, waarbij er geen boeken worden gebruikt en er geen toetsen hoeven te worden gemaakt. Dat er op de eilanden niet voor alle vakken boeken beschikbaar waren en dat, zelfs in de examenjaren, niet alle vakken gegeven werden (er waren namelijk geen docenten om die vakken te geven) wordt als belangrijkste oorzaak van het tekortschieten van de leerlingprestaties genoemd.

De inspectie had daarnaast aanwijzingen dat grote groepen leerlingen een leerachterstand hebben van meerdere leerjaren op het gebied van technisch lezen, rekenen en de Nederlandse taal. In sommige gevallen zouden de achterstanden zo zijn opgelopen dat, als er verder geen actie wordt ondernomen, niet kan worden uitgesloten dat nogal wat leerlingen het funderend onderwijs als analfabeet zullen verlaten. Toetsen die later bij de leerlingen in de hoogste klassen van het funderend onderwijs en in de eerste klas van het voortgezet onderwijs zijn afgenomen bevestigden het beeld van de inspectie.

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (en uiteindelijk het aantal leerlingen met een leerachterstand terug te dringen) zijn met de vertegenwoordigers van de eilanden afspraken gemaakt over (de uitgangspunten voor) een verbeterplan. In 2009 en 2010 is een aantal verbeteracties gerealiseerd, waaronder het beschikbaar stellen van schoolboeken. Hiermee kon al een belangrijke kwaliteitsverbetering worden bereikt. Een verbeterplan alleen was echter onvoldoende om de kwaliteit van het onderwijs in zijn geheel te verbeteren. Daarvoor was regelgeving nodig die instrumenten bevat om het onderwijsbestel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zodanig aan te sturen dat betere resultaten worden geboekt.

Legislatieve terughoudendheid
De Landsverordening funderend onderwijs is door middel van de IBES en ABES I omgezet naar de Wet op het primair onderwijs BES (hierna: WPO BES). De tekst van de WPO BES is vervolgens vóór inwerkingtreding van ABES I vervangen door een wettekst die is gebaseerd op de Europees Nederlandse WPO (ABES II-B). Er is specifiek voor gekozen om in dit geval niet het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid te hanteren. Indien men dit uitgangspunt namelijk wel zou volgen, dan zouden de leerlingen in Caribisch Nederland nog jaren geen goed onderwijs krijgen, terwijl zij daarop uiteraard wel recht hebben. Uitgangspunt was dan ook een beleidsrijke in plaats van beleidsarme omzetting. Dat op dit terrein expliciet niet gekozen is voor terughoudendheid wordt op de eilanden ondersteund.

Met de Aanpassingswet OCW-wetten BES is de WPO BES opnieuw aangepast. Het betrof toen onder meer een regeling ten aanzien van fusies en enkele technische wijzigingen. In Caribisch Nederland was behoefte aan regels ten aanzien van fusies. In verband met het aantal scholen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wijken deze regels af van de Europees Nederlandse regels.

Differentiatie
De Europees Nederlandse onderwijswetgeving heeft model gestaan voor de onderwijswetgeving voor Caribisch Nederland. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om de Europees Nederlandse onderwijswetgeving niet integraal van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. De situatie in Caribisch Nederland verschilt namelijk sterk van de situatie in het Europese deel van Nederland. In verband met de specifieke lokale omstandigheden heeft er daarom differentiatie plaatsgevonden. Als redenen voor differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland worden de onderlinge afstand tussen de eilanden, de afstand tot het Europese deel van Nederland, de taal, het klimaat en de schaalgrootte ge-

noemd. Daar waar de WPO BES afwijkt van de WPO is dit door de wetgever specifiek gemotiveerd. Bij de differentiatie is niet aangegeven of het verschil in behandeling geschikt, proportioneel of subsidiair is.

Er heeft daarnaast ook differentiatie tussen de drie eilanden plaatsgevonden. Het primair onderwijs op de drie eilanden valt onder dezelfde WPO BES. Binnen deze wet wordt met verschillende voorschriften betreffende de instructie- en examentaal en de kerndoelen gewerkt. Voor Saba geldt daarbij dat wordt aangesloten bij de instructie- en examentaal die ook voor 10 oktober 2010 gold op Saba. Voor het voortgezet onderwijs is de uitzonderingssituatie voor Saba gecodificeerd in het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School BES (het betreft een amvb onder de Wet op het voortgezet onderwijs BES). Er gelden dus verschillende regels binnen hetzelfde onderwijssysteem voor Saba enerzijds en Bonaire en Sint Eustatius anderzijds. Grofweg is op de drie eilanden met de transitie het Europees Nederlandse stelsel van toepassing geworden.

Ondanks dat zoveel mogelijk rekening is gehouden met de situatie op de BES-eilanden was de Raad van State kritisch over de nieuwe onderwijswetgeving. De Raad van State was van mening, dat er teveel nieuwe regels waren en dat het een hervorming betrof die de eilanden niet aan zouden kunnen. Dit standpunt heeft de Raad van State in een aantal (nadere adviezen) herhaald. Tijdens het interview met OCW in Den Haag gaven de gesprekspartners aan dat dit geluid in de adviezen is verdwenen en dat in de uitvoering inmiddels het tegenovergestelde is gebleken.

Bij de beschrijving van de uitgangspunten van de WPO BES is voor de belangrijkste onderwerpen aangegeven op welke punten de BES onderwijsregelgeving afwijkt ten opzichte van de Europees Nederlandse onderwijswetgeving.

Consultatie

In de WPO BES en de bijbehorende parlementaire stukken is weinig informatie opgenomen over consultatie. Tijdens de behandeling van de WPO BES in de Eerste Kamer is wel aangegeven dat er met de eilandbesturen en de schoolleiding en schoolbesturen is gesproken. Daarnaast is aangegeven dat er een onderwijsconferentie is georganiseerd. Op die conferentie konden schoolleiders en en schoolbestuurders vanuit het gebied bij elkaar komen om te bespreken hoe de komende vijf jaar een behoorlijk kwaliteitsniveau kan worden behaald. Verder is aangegeven dat er ook mensen van OCW zijn afgevaardigd naar de eilanden om de lijnen tussen de eilanden en Den Haag zo kort mogelijk te houden en een goede communicatie te waarborgen.

Volgens de gesprekspartners van het departement heeft er destijds uitgebreide consultatie plaatsgevonden. OCW heeft de eilanden bezocht en met schooldirecteuren en schoolbesturen gesproken. Daarnaast heeft OCW ook presentaties gegeven over de onderwijsregelgeving die ging veranderen. In maart 2009 is er een BES-week georganiseerd. De opmerkingen die de gedeputeerden tijdens de BES-week hebben gemaakt zijn verwerkt en het totale pakket is toen naar de bewindslieden gestuurd. Nadat de bewindslieden akkoord hadden gegeven is men bij OCW aan de slag gegaan. De gesprekspartners geven ook nog aan dat er regelmatig een terugkoppeling van OCW naar Caribisch Nederland heeft plaatsgevonden. Het openbaar lichaam heeft toen kunnen aangeven wat zij van het pakket aan regelgeving vonden.

De respondenten op de eilanden geven aan dat er zeker veel aandacht was voor consultatie en dat ook de scholen daaraan hebben kunnen deelnemen. De indruk is over het algemeen dat ook geluisterd is naar de inbreng.

3.4.3. Inhoud van de regelgeving

De WPO BES bevat verschillende onderdelen, waarbij er wordt afgeweken van de Europees Nederlandse systematiek. Hieronder worden de belangrijkste onderdelen kort besproken.

Taal en kerndoelen

De taalsituatie in Caribisch Nederland verschilt per eiland, maar vast staat dat het Nederlands voor de meerderheid van de leerlingen in Caribisch Nederland een vreemde taal is, dat wil zeggen een taal die in hun omgeving niet of nauwelijks wordt gesproken. De situatie is dat op Bonaire vooral Papiaments wordt gesproken. Het Papiaments is dan ook de instructietaal in het basisonderwijs. Op 1 basisschool was en is het Nederlands de instructietaal. Het Nederlands wordt in de bovenbouw (de groepen 5 tot en met 8) als tweede taal aangeboden. De instructie- en examentaal in het voortgezet onderwijs is het Nederlands, zij het dat in het arbeidsgericht onderwijs – vergelijkbaar met het praktijkonderwijs – en het voorbereidend secundair beroepsonderwijs ook vaak de instructie in het Papiaments wordt gegeven. Op dit moment is het beheersingsniveau van het Nederlands aan het einde van het funderend onderwijs (in Caribisch Nederland alleen het primair onderwijs) bij veel leerlingen onvoldoende om in het voortgezet onderwijs een goede kans van slagen te hebben.

Op Sint Eustatius wordt Engels gesproken en is het Engels tevens de instructietaal in het basisonderwijs. Het Nederlands wordt in de bovenbouw als tweede taal aangeboden. Ook hier is de instructie- en examentaal in het voortgezet onderwijs het Nederlands, zij het dat in het arbeidsgericht onderwijs en het voorbereidend secundair beroepsonderwijs ook vaak de instructie in het Engels wordt gegeven. In de praktijk blijkt ook op Sint Eustatius het beheersingniveau van het Nederlands aan het eind van het funderend onderwijs (primair onderwijs) onvoldoende met het oog op de overstap naar het voortgezet onderwijs.

Op Saba wordt Engels gesproken en is het Engels tevens de instructietaal in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Bovendien wordt in het voortgezet onderwijs in het Engels examen afgenomen (Caribbean Examinations Council).

De WPO BES is er op gericht de onderwijskansen van betrokken leerlingen maximaal te waarborgen. Dit leidt tot het uitgangspunt dat de beheersing van het Nederlands aan het eind van de basisschool ten minste voldoende moet zijn om succesvol het Nederlandstalig voortgezet onderwijs te doorlopen. Daarnaast moet de beheersing van het Nederlands voldoende zijn om (na het voortgezet onderwijs) passend vervolgonderwijs op Curaçao of in het Europese deel van Nederland te volgen. De WPO BES gaat uit van twee instructietalen per eiland met een gelijkwaardige status. Voor Bonaire zijn dit het Nederlands en het Papiaments. Voor Sint Eustatius en Saba zijn dit het Nederlands en het Engels. De dominante moedertaal is als instructietaal in het basisonderwijs dus gehandhaafd. Het minimum beheersingsniveau van het Nederlands, het Papiaments en het Engels zal in lijn met de systematiek in de Europees Nederlandse WPO worden vastgelegd in regelgeving over de kerndoelen.

Het bevoegd gezag van een school heeft de ruimte om zelf het onderwijsproces in te richten, zolang dit op een wijze gebeurt die adequaat is om de vastgelegde beheersingsniveaus te halen. De inspectie toetst – mede aan de hand van de leerresultaten van betrokken leerlingen – de wijze waarop scholen hier invulling aan geven. In overleg met de betrokken

scholen wordt waar nodig geïnvesteerd in het realiseren van een adequaat aanbod van lesmethoden gericht op de taalcontext van Caribisch Nederland, waaronder lesmethoden in het Papiaments en het Engels.

Tekortschieten leerresultaten

In de Europees Nederlandse WPO is een bepaling over minimumleerresultaten opgenomen. Voor het primair onderwijs geldt dat de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten als over een periode van drie jaren de resultaten van taal en rekenen te laag zijn. Deze minimumleerresultaten worden in het Europese deel van Nederland uitgewerkt in een amvb en vervolgens in een ministeriële regeling. Bij langdurig achterblijven van de leerresultaten in vergelijking met deze normering, kan de minister uiteindelijk maatregelen treffen, zoals het beëindigen van de bekostiging van een bijzondere school of het opheffen van een openbare school. Deze Europees Nederlandse regels uit de WPO zijn niet op de eilanden van toepassing. Allereest moet het onderwijs op de eilanden een lange periode van aanpassing doormaken en moeten de scholen de tijd krijgen om vertrouwd te raken met het inspectietoezicht. Daarnaast is het onmogelijk om voor de eilanden een normering vast te stellen, omdat het primair onderwijs met de invoering van de WPO BES aanzienlijk is veranderd en het leerlingenbestand op de eilanden klein is. Indien er gedurende langere tijd toetsen conform de WPO BES zijn afgenomen is het wellicht mogelijk om tot een onderlinge vergelijking te komen en uiteindelijk een (voorlopige) normering vast te stellen.

Wat betreft de kwaliteit van het onderwijs wordt het toezichtkader van de inspectie op de eilanden toegepast. De inspectie kan met scholen prestatieafspraken maken. Indien de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten, kan daartegen worden opgetreden. Een sanctie in de zin van het sluiten van een school in geval van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten ontbreekt, maar op basis van de WPO BES is het wel mogelijk om bekostiging in te houden of op te schorten.[168] Voorts bevat de WPO BES – net als de Europees Nederlandse WPO – een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van OCW (artikel 128 WPO BES). Als blijkt dat er sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders, dan kan de minister een aanwijzing geven, in die zin dat er bepaalde maatregelen moeten worden genomen.

Zorgstelsel BES

In verband met de kleinschaligheid (schaalgrootte) op de drie eilanden wijkt het zorgstelsel af van het zorgstelsel dat in het Europese deel van Nederland geldt. Er is in Caribisch Nederland bijvoorbeeld geen leerlinggebonden financiering. Leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zullen zoveel mogelijk binnen de reguliere scholen onderwijs volgen. Daarbij wordt er gebruik gemaakt van interne begeleiders met een bepaalde deskundigheid. Daarvoor ontvangen de scholen reguliere bekostiging. Voor onderwijszorg ontvangen de scholen een toeslag op deze reguliere bekostiging omdat er geen gewichtenregeling of ‘rugzakgelden’ zijn (artikel 68 WPO BES). Daarnaast is er de mogelijkheid van tweedelijns zorg. Daarvoor is per eiland een Expertise centrum Onderwijs Zorg opgericht. In eerste instantie zal dit centrum onderwijszorg vooral ondersteuning bieden aan leerlingen binnen een school. Indien leerlingen niet kunnen worden opgevangen binnen het basisonderwijs, kunnen deze leerlingen worden opgevangen door het Expertise centrum Onderwijs Zorg. In overeenstemming met de ouders, verzorgers of voogden wordt er wel eerst een hande-

[168] Een school kan dus niet wegens ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten worden gesloten. Iets geheel anders is dat er voor de scholen in Caribisch Nederland wel een opheffingsnorm geldt. Omdat de leerlingendichtheid op de drie eilanden redelijk stabiel zal blijven, is gekozen voor een opheffingsnorm van 23 leerlingen. Indien een school met opheffing wordt bedreigd, dan heeft de overheid de plicht zorg te dragen voor voldoende openbaar onderwijs binnen een openbaar lichaam.

lingsplan vastgesteld. Het centrum kan tijdelijk of voor langere tijd zorg dragen voor de opvang van zorgleerlingen. De WPO BES biedt scholen de ruimte om hiertoe zelf de optimale vorm te vinden. Het expertisecentrum onderwijszorg is verantwoordelijk voor de zorgaspecten. Leerlingen blijven wel ingeschreven bij de school. De school blijft verantwoordelijk voor het onderwijs en de voorzieningen die daarbij horen. Op Bonaire is er geen school voor speciaal onderwijs. De Watapanaschool was dat altijd wel, maar vanaf oktober 2010 niet meer. De leerlingpopulatie is echter niet gewijzigd en staat bekend als (zeer) moeilijk lerend. Als een leerling niet (meer) het onderwijs op de reguliere basisschool kan volgen, kan deze school de leerling laten testen en via het Expertise centrum Onderwijs Zorg (EOZ) een verwijzing krijgen naar de Watapanaschool. Deze school is nu nog gevestigd in Rincon, maar zal in 2015 verhuizen naar Playa en in bij het Kolegio Reina Beatrix op te richten nieuwbouw worden gevestigd.

Per eiland wordt er één samenwerkingsverband ingericht, waarin het Expertisecentrum onderwijszorg, scholen voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen samenwerken (artikel 26 WPO BES). In het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over de eerstelijs- en tweedelijnszorg. Die afspraken worden neergelegd in een eilandelijk zorgplan, dat jaarlijks aan de inspectie – in verband met het houden van toezicht – wordt toegezonden (artikel 27 WPO BES).

Huisvesting

In de WPO BES wordt aangesloten bij de uitgangspunten en de verdelingssystematiek van de middelen die gelden in het Europese deel van Nederland. Dit betekent dat de Eilandsraad en het Bestuurscollege zorg dragen voor de huisvestingsvoorzieningen op het grondgebied van het openbaar lichaam. Deze huisvesting moet zodanig zijn dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen stelt. Eilandsraad en Bestuurscollege dienen het openbaar en bijzonder onderwijs op gelijke voet te behandelen (artikel 78 WPO BES). De verdeling van middelen komt er grosso modo op neer, dat het bevoegd gezag van het Rijk een normatieve vergoeding ontvangt voor uitvoering van onderhoud aan de binnenkant van het schoolgebouw. De onderhoudsvoorzieningen die aan de buitenzijde van het schoolgebouw worden uitgevoerd, lopen in principe via het eilandsbestuur (artikel 79 WPO BES).

Ten aanzien van de aanvraag- en toekenningsprocedure voor de huisvestingsvoorzieningen heeft wel differentiatie tussen het Europese en het Caribisch deel van Nederland plaatsgevonden. Met het oog op het kleine aantal scholen op de eilanden is de aanvraag- en toekenningsprocedure vereenvoudigd. Het Bestuurscollege hoeft bijvoorbeeld niet eerst een programma huisvestingsvoorzieningen te maken. In plaats van het huisvestingsprogramma en een gedetailleerde eilandsverordening kunnen scholen die niet door het openbaar lichaam in stand worden gehouden één keer per jaar een aanvraag om een voorziening in huisvesting indienen bij het Bestuurscollege. De vereisten waaraan deze aanvraag dient te voldoen, staan in de door de Eilandsraad vastgestelde eilandsverordening. In de WPO BES zijn de weigeringsgronden voor het Bestuurscollege, een urgentieregeling en een spoedprocedure opgenomen (zie de artikelen 82, 83 en 84 WPO BES).

De hiervoor beschreven regeling is nog niet in werking getreden. Voor de jaren 2011-2017 regelt artikel 167a WPO een overgangssituatie. Volgens die regeling geldt in afwijking van de artikelen 78 tot en met 84 en met overeenkomstige toepassing van artikel 87 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister en het Bestuurscollege voor de huisvesting van uit 's rijks kas bekostigde scholen. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid leggen Bestuurscollege en minister vast in een convenanten, op basis waarvan de minister een plan maakt

dat de huisvesting en de financiering daarvan op hoofdlijnen beschrijft, na overleg met de bevoegde gezagsorganen van de scholen.

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

De Europees Nederlandse WPO kent bepalingen over een gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Deze bepalingen zijn in de WPO BES niet opgenomen, omdat de problematiek rond taalachterstanden teveel verschilt van de situatie in het Europese deel van Nederland. Er is daarom ook geen wettelijke grondslag opgenomen voor een specifieke uitkering aan de eilanden waar het gaat om onderwijsachterstanden. Dat betekent echter niet dat er geen aanvullende bekostiging kan plaatsvinden. Net als in het Europese deel van Nederland kunnen scholen in Caribisch Nederland een aanvullende bekostiging ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (artikel 102, derde lid, WPO).

Bevoegdheid leraren

Leraren die voor de transitie naar Nederlands Antilliaans recht bevoegd zijn en die onderwijs geven aan een van de basisscholen op de eilanden behouden onder de WPO BES hun bevoegdheid. Leraren die slechts een bevoegdheid hebben om onderwijs te geven in de onderbouw (de groepen 1 tot en met 4) behouden deze bevoegdheid en zij hebben de mogelijkheid om een applicatiecursus te volgen die leidt tot een volledige bevoegdheid.

Met de inwerkingtreding van de WPO BES zijn wel de Europees Nederlandse bekwaamheidseisen op de leraren van toepassing geworden (er geldt daarbij een overgangstermijn van vijf jaar).

Studenten van de lerarenopleiding op Bonaire en die voor de inwerkingtreding van artikel 156 WPO BES zijn begonnen aan deze opleiding, krijgen de mogelijkheid om in de vijf jaar na de transitie te worden benoemd tot leraar in Caribisch Nederland.

Er waren, naar Europees Nederlandse maatstaven, veel onbevoegde leraren op de eilanden. Deze leraren moeten binnen een termijn van vijf jaar over een bevoegdheid beschikken. Daartoe is een overgangsregeling gecreëerd. Veel leraren hebben door middel van verplichte bijscholing alsnog een bevoegdheid verkregen.

De duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

3.4.4. Uitvoerbaarheid

In de WPO BES en de bijbehorende parlementaire stukken is slechts summier aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. Tijdens het interview met OCW in Den Haag is met de gesprekspartners uitvoerig gesproken over de uitvoerbaarheid van de onderwijswetgeving. Daarbij kwam naar voren dat er een afdeling OCW bij de Rijksdienst is opgebouwd en dat die afdeling heeft geholpen met het implementeren van de onderwijswetgeving. In 2011 heeft OCW via de sectorraden schoolcoaches voor primair en voortgezet onderwijs ingesteld.

In 2011 heeft OCW samen met de BES-scholen een onderwijsagenda vastgesteld. Daarin is onder meer de doelstelling opgenomen dat de scholen in augustus 2016 op basiskwaliteit moeten zitten. De basiskwaliteit is het minimumniveau dat een school aan moet kunnen om onderwijs te geven. De basiskwaliteit van de scholen in Caribisch Nederland is ten aanzien van bijvoorbeeld opbrengsten/leerresultaten niet vergelijkbaar is met de kwaliteit op de scholen in het Europese deel van Nederland. Belangrijk is dat de basiskwaliteit van de lessen

en de eerstelijns leerlingenzorg wel op een met de scholen in het Europese deel van Nederland vergelijkbaar niveau zijn.

Op Sint Eustatius vindt vanaf het schooljaar 2015/2016 de transitie plaats naar Engels als de instructietaal in het onderwijs en Nederlands als sterke vreemde taal; dat sluit beter aan bij de taalsituatie op het eiland. Het Bestuurscollege van Saba benadrukt dat het systeem van studiefinanciering aangepast moet worden aan het feit dat Engels de instructietaal in het onderwijs is. Het zou ook mogelijk moeten worden studiefinanciering te verstrekken aan studenten die in landen als UK en Canada een vervolgopleiding zouden willen volgen.

Er is een masterplan Huisvesting opgesteld dat er toe strekt dat in 2016 onderhoud en voorzieningen van de schoolgebouwen – leidend tot renovatie of nieuwbouw – op orde moeten zijn. Dat masterplan ligt op schema.

Duidelijk is dat het onderwijsniveau in het primair onderwijs op de eilanden stijgt. Op Sint Eustatius heeft de eerste basisschool de basiskwalificatie gehaald. Ook op Bonaire is de onderwijskwaliteit op verschillende scholen door de inspectie als voldoende aangemerkt. Drie scholen hebben begin 2015 de basiskwaliteit behaald. Dat betekent dat 4 van de in totaal 12 scholen voor primair onderwijs in Caribisch Nederland basiskwaliteit bieden. Benadrukt wordt het belang van de kwaliteit van het Nederlands van de leerlingen, ook met het oog op de aansluiting op het voortgezet onderwijs en daarna.

Hoewel er sprake is van verbeteringen, benadrukt de ondernemersorganisatie BBE op Bonaire dat de kwaliteit van het onderwijs en van het onderwijzend personeel te wensen over laat. Daartoe verwijst de organisatie naar de slagingspercentages van de middelbare scholen en naar het hoge percentage kinderen die niet mee kunnen komen wanneer zij naar het buitenland vertrekken voor een vervolgopleiding. Er is behalve een kwaliteitsprobleem naar het oordeel van BBE ook een aansluitingsprobleem. Daardoor zijn veel ondernemers, met name op het gebied van de kenniseconomie, de horeca en het hotelwezen genoodzaakt personeel van buiten Bonaire aan te trekken.

De ondernemersorganisatie en ook andere respondenten wijzen op de ongeletterdheid op het eiland en het verband met achterblijvende economische ontwikkeling. Het is lastig uit die vicieuze cirkel te komen: armoede staat volgens sommige gesprekspartners aan het volgen van onderwijs in de weg, terwijl gebrekkig onderwijs in de weg staat aan economische ontwikkeling.

3.4.5. Handhaafbaarheid

De Nederlandse onderwijsinspectie was voor 10 oktober 2010 niet bevoegd als toezichthouder op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Nederlandse Antillen had een eigen onderwijsinspectie. Beide inspecties werkten wel samen. In goed overleg met de gedeputeerden heeft in 2008 een inspectie door de Nederlandse onderwijsinspectie plaatsgevonden. Vanaf 10 oktober 2010 is de Nederlandse Inspectie van het Onderwijs de toezichthouder in Caribisch Nederland.

Tijdens de consultatie over de WPO BES is ook gesproken over het toezicht door de onderwijsinspectie. Afgesproken is dat de inspectie intensief toezicht houdt op (de kwaliteit van) het onderwijs op de eilanden. De gesprekspartners geven aan dat de inspectie de scholen in Caribisch Nederland twee keer per jaar bezoekt. In april/mei worden voortgangsgesprekken gehouden, waarbij er wordt gekeken hoe de zaken er voor staan. In oktober worden er kwa-

liteitsonderzoeken uitgevoerd, waarna er inspectierapporten worden opgesteld. Die rapporten worden gepubliceerd op de website van de inspectie.

In de Tweede halfjaarrapportage 2012 BES signaleert de Commissie Financieel Toezicht dat de huidige BES-regelgeving om diverse redenen niet altijd volledig wordt nageleefd. Dat vraagt volgens de commissie om een antwoord op de principiële vraag of dergelijke wetgeving uit een oogpunt van uitvoering en toezicht gehandhaafd moet worden. Ook voor artikel 167a WPO BES – het in overleg met de bestuurscolleges van de openbare lichamen door de minister opstellen van convenanten en plannen over de huisvesting van uit 's Rijks kas bekostigde scholen – geldt volgens de Commissie Financieel Toezicht dat deze wettelijke voorschriften niet naar de letter worden nageleefd.

Over de inspectie wordt diverse keren opgemerkt dat die met de scholen mee denkt, begrip toont voor de lokale omstandigheden en de scholen de tijd gunt om achterstanden in te halen en op het gewenste niveau te komen.

3.4.6. Onderwijs: overig

Op Saba en Sint Eustatius wordt voorzien in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op niveau 1 en 2. Voor het overige is er geen hoger onderwijs. Dat betekent dat kinderen daarvoor moeten reizen. Geklaagd wordt dat er daarvoor, ondanks dat de Wet Studiefinanciering BES op de eilanden van toepassing is, geen studiefinanciering beschikbaar is. De Scholengemeenschap Bonaire (SGB) is een school voor verschillende vormen van voortgezet onderwijs. Problemen rond de kwaliteit van het onderwijs en de financiën van de school – mede naar aanleiding van een kritisch inspectierapport – escaleerden in het voorjaar van 2015 en waren aanleiding voor Staatssecretaris Dekker te dreigen met het treffen van maatregelen. Daarop stapte het bestuur van de school op. De staatssecretaris benoemde vervolgens een bemiddelaar. Inmiddels is sprake van een nieuw bestuur.

3.5 Arbeidswetgeving en verblijfsrecht vreemdelingen

3.5.1. Algemene inleiding

In deze paragraaf wordt in paragraaf 3.5.2 de arbeidswetgeving behandeld. Daarna wordt in paragraaf 3.5.3. ingegaan op de wetgeving die met betrekking tot het verblijfsrecht van vreemdelingen in Caribisch Nederland geldt.

3.5.2. Arbeidswetgeving

Inleiding

In deze paragraaf komen de Arbeidsveiligheidswet BES, de Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES en de Wet minimumloon BES aan de orde. Achtereenvolgens worden de totstandkoming, de consultatie, de inhoud van de regelgeving en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wetten beschreven. Er wordt afgesloten met een conclusie.

Totstandkoming

Arbeidsomstandigheden
Op grond van artikel 19 van de Grondwet dient de regeling van de arbeidsomstandigheden in Nederland haar grondslag te hebben in een wet in formele zin. De Arbeidsveiligheidswet BES en Stuwadoorswet 1946 bieden die grondslag voor de arbeidsomstandigheden.

De Arbeidsveiligheidswet BES is een continuering van de bestaande regelgeving, maar is op veel punten aangepast en gemoderniseerd. Gesprekspartners op het ministerie van SZW geven aan dat het doel van deze aanpassingen het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het verzwaren van de arbeidsinspectie is.

De voor de transitie geldende landsverordeningen op het gebied van arbeidsveiligheid waren gebaseerd op Nederlandse wetgeving. De regelgeving was verouderd en bevatte op onderdelen lacunes. Zo was er bijvoorbeeld geen regelgeving omtrent het gebruik van asbest of drukapparatuur (zoals duikflessen).

Daarnaast is op 10 oktober 2010 de volledige verantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden (de inrichting, toezicht op, uitvoering en handhaving van de regelgeving) bij de minister van SZW komen te liggen[169]. Voor 10 oktober 2010 was het eilandsbestuur hiervoor verantwoordelijk. Reden voor deze verschuiving is dat bij de transitie de minister politieke verantwoordelijkheid draagt bij een ernstig ongeluk. Toezichthoudende functionarissen worden door de minister van SZW aangewezen die besluiten (aanwijzingen, stilleggingen etc.) in mandaat nemen. De bij de Rijksdienst Caribisch Nederland gepositioneerde unit Sociale Zaken is belast met de uitvoering en handhaving van de wetgeving.

De Wet minimumloon BES
De Wet minimumloon BES is een omgezette landsverordening, waarin een enkele inhoudelijke wijziging heeft plaatsgevonden. De regelgeving die is overgenomen uit de landsverordening is vereenvoudigd en er wordt geen onderscheid meer gemaakt naar sectoren[170], zoals olieopslag of land- en tuinbouw. De minister is bevoegd tot het aanpassen van de hoogte van het minimumloon. Waar voorheen het Bestuurscollege en de Antilliaanse SER om advies werden gevraagd, is nu de consumentenprijsindex, berekend door het CBS, een objectieve maatstaf die geldt als leidraad bij het verhogen of verlagen van het minimumloon.[171]

Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES
Deze wet, die onder meer de openbare arbeidsbemiddeling tussen werkgevers en werkzoekenden bij de Bestuurscolleges van het openbaar lichaam Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk afzonderlijk legt, is alleen in technische zin gewijzigd.[172]

Legislatieve terughoudendheid
Alle besproken wetgeving is op 10 oktober 2010 ingevoerd en derhalve is in deze wetten niet gesproken over legislatieve terughoudendheid. De besproken wetten zijn gebaseerd op de daarvoor geldende Nederlands Antilliaanse landsverordeningen. De invulling van arbeidsveiligheidswetgeving, zoals het introduceren van begrippen en voorschriften, vindt plaats door middel van Arbeidsveiligheidsbesluiten en ministeriële regelingen. Het is niet

[169] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 120.
[170] Idem, p. 127.
[171] Idem.
[172] Idem, p. 131.

duidelijk of legislatieve terughoudendheid op deze besluiten en regelingen van toepassing is. Volgens de gesprekspartners wordt ingezet op het moderniseren en *up-to-date* houden van regelgeving.

Differentiatie
De continuering van wetgeving houdt in dat de regelgeving afwijkt van de geldende regelgeving in Europees Nederland en daarmee dus gedifferentieerd is. Er wordt wel in de memorie van toelichting en de interviews aangegeven dat de arbeidsveiligheidswetgeving moet worden gemoderniseerd. Of er hiermee wordt aangesloten bij Europees Nederlandse regelgeving en standaarden of juist op maat gemaakt regelgeving wordt ingevoerd is niet te achterhalen.

Consultatie
Uit de parlementaire stukken blijkt niet op welke wijze de consultatie van de wetten is ingevuld. Ook uit de gehouden interviews is niet op te maken op welke wijze consultatie heeft plaatsgevonden of wat de invloed van consultatie op de betreffende wetgeving is geweest.

Inhoud van de wetgeving

Arbeidsveiligheid
De Arbeidsveiligheidswet BES bevat het kader voor de arbeidsveiligheidswetgeving. De verdere uitwerking van de regelgeving geschiedt bij of krachtens AMvB. Regelingen en veiligheidsvoorschriften zijn opgenomen in de Arbeidsveiligheidsbesluiten I, II en III, die ook zijn ingegaan op 10-10-2010[173]. Juridische en technische begrippen en procedurele en technische voorschriften worden nader uitgewerkt bij ministeriele regeling.

De wetgeving bevat onder andere regelgeving omtrent hygiëne, regelgeving die als doel het voorkomen van ongelukken heeft, het verschaffen van hulp bij ongevallen, voorschriften over verse lucht en bescherming tegen wind en regen, regelgeving met betrekking tot het voorkomen van het verspreiden van schadelijke dampen, gassen of stof en het voorkomen van vergiftiging en besmetting bij beroepsziekten.

Op overtredingen van Arbeidsveiligheidswetgeving zijn de Wetboeken van Strafvordering BES en Strafrecht BES van toepassing. Bijzondere opsporingsambtenaren worden aangewezen door de minister van Veiligheid en Justitie.[174]

Minimumloon
Het bruto minimumuurloon in Caribisch Nederland bedraagt sinds januari 2015 voor werknemers van 21 jaar en ouder op Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk $ 4,70, $ 5,14 en $ 5,09. Een 20-jarige heeft recht op 90% daarvan, een 19-jarige op 85%, een 18-jarige op 75% en 16- en 17-jarigen op 65%. Het minimumloon kan worden aangepast door de minister van SZW, waarbij de consumentenprijsindex van het CBS als ijkpunt wordt genomen.[175]

Arbeidsbemiddeling

---

[173] Stb. 2010, 615; Stb. 2010, 616 & Stb 2010, 617.
[174] *Kamerstukken II* 2008/09, 31,959, nr. 3, p. 120.
[175] De consumentenprijsindexcijfers die worden berekend door het CBS, hebben niet alleen invloed op de minimumlonen, maar ook op het ouderdomspensioen AOV en de hoogte van de uitkering. De onderstandsuitkering is niet gekoppeld aan het minimumloon, de AOV wel.

De Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES maakt een onderscheid tussen eilandelijke arbeidsvoorziening en boveneilandelijke arbeidsvoorziening (inclusief buitenland). De eerste functie wordt als taak bij de afzonderlijke eilandbesturen neergelegd. De tweede functie, inclusief het toezicht op de uitvoering van de eilandtaak, ligt als een facultatieve taak bij de minister – de minister kan deze invullen, maar hiertoe bestaat geen wettelijke verplichting. In de praktijk wordt aan de boveneilandelijke arbeidsvoorziening geen zichtbare aanvulling gegeven.[176]

Uitvoerbaarheid & handhaafbaarheid arbeidsveiligheidswetgeving

Uitvoering van de arbeidsveiligheidswetgeving vindt plaats door de Arbeidsinspectie, die is ondergebracht bij de RCN-unit Sociale Zaken. In vergelijking met de situatie voor 10 oktober 2010 is de handhaving en toezicht door de Arbeidsinspectie strenger. Er zijn meer controles en de Arbeidsinspectie richt zich op specifieke problemen. Er vindt preventief toezicht plaats in de vorm van communicatie, het informeren van bedrijven en het uitdelen van waarschuwingen. De inspectie heeft geen bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Het opmaken van een proces verbaal is mogelijk met een zgn. BAVPOL-bevoegdheid[177]. Sinds 2015 is deze bevoegdheid binnen de RCN-unit Sociale Zaken aanwezig. Uit de interviews blijkt dat bedrijven geïnformeerd zijn en dat er waarschuwingen zijn uitgedeeld.

Uit de interviews op het ministerie en de eilanden blijkt dat de inrichting en handhaving van de arbeidsveiligheidswetgeving sterk in ontwikkeling is. De RCN is bezig te bezien wat haalbaar is en waar slagen gemaakt kunnen worden. Doordat de wetgeving beleidsarm overgenomen bestaan er nog steeds lacunes in de regelgeving. Een volledig dekkende aanpak van toezicht en handhaving wordt niet mogelijk geacht door betrokkenen. Het streven is kwaliteitsverbetering, waarbij er stapsgewijs vooruitgang geboekt moet worden. Het informeren van ondernemingen, opleiding en bewustwording zijn daar volgens de geïnterviewden van het ministerie van SZW belangrijke onderdelen van.

Handhaving van arbeidsveiligheidswetgeving dient volgens geïnterviewden op zowel het ministerie van SZW als op de eilanden binnen de context van de eilanden plaats te vinden. Het handhaven van regelgeving zonder rekening te houden met de lokale situatie kan ertoe leiden dat bedrijven van de eilanden gejaagd worden. Het zonder meer handhaven van de volgens gesprekspartners strikte regelgeving kan negatieve economische en sociale effecten hebben voor de eilanden. Tegelijkertijd is er vanuit handhavingsoptiek behoefte aan aanpassing van de wet- en regelgeving, om bestaande lacunes op te heffen. Het verouderde karakter van de arbeidsveiligheidswetgeving is een belemmering voor doorontwikkeling van het toezicht. Er wordt gecontroleerd op specifieke onderwerpen, zoals het voorkomen van vallen van een hoge verdieping bij bouwwerkzaamheden en het adequaat behandelen van hogedruk flessen bij het duiken.

Uit de interviews op het ministerie van SZW en bij de RCN blijkt dat de capaciteit van de inspectie een knelpunt is. Er is 23 fte beschikbaar voor de uitvoering van het beleid van SZW. Op Bonaire zijn 20 medewerkers van SZW werkzaam, op Sint Eustatius zijn er twee medewerkers en één arbeidsinspecteur en op Saba is één persoon van SZW werkzaam. De beperkte capaciteit maakt het systeem kwetsbaar; als er iemand wegvalt is dat zeker op de twee kleinste eilanden moeilijk op te vangen. Daarnaast is personeelsverloop een belemme-

[176] Stb. 2013, 236.

[177] Bevoegdheden van een buitengewoon agent van de politie (BAVPOL-bevoegdheden) zijn verregaande bevoegdheden op het gebied van toezichthoudende en opsporingstaken.

ring voor ontwikkelen van een stevige arbeidsinspectiefunctie. Ook is er een gebrek aan 'BAVPOL-bevoegdheden', waardoor inspecteurs geen proces-verbaal kunnen opmaken. Eind 2014 is er een BAVPOL-opleiding in gang gezet, waardoor de handhaving op termijn verbeterd zou moeten kunnen worden.

Opvattingen over de handhaving in Caribisch Nederland
Geïnterviewden op de eilanden geven aan dat er onduidelijkheid over de regelgeving is. Ondernemers weten niet wat wel en niet mag en verschillende inspecteurs kaarten volgens hen verschillende soorten gebreken aan. Gelet op de afwijkende omstandigheden wijkt de uitwerking van de regelgeving in de praktijk af van die in Europees Nederland, waardoor inspecteurs moeite hebben met een geschikte wijze van toepassing. Op alle eilanden is aangegeven dat er geen goede voorlichting is over de regelgeving.

De inspecties worden op de eilanden als storend ervaren. Op Bonaire wordt gesteld dat de arbeidsinspectie "geen inlevingsvermogen heeft" en op Saba worden de inspecties als streng ervaren: "Er zijn om de haverklap inspecties en ondernemingen dreigen vergunningen kwijt te raken." Een geïnterviewde maakt kenbaar dat bij onverwachte inspecties er met iedereen wordt gepraat (inclusief de moeder van een ondernemer). De regelgeving leidt ertoe dat bedrijven grote investeringen moeten doen; er moeten extra nooduitgangen komen, vuurdekens en brandblussers aangeschaft worden er moet een plek komen waar medewerkers pauze kunnen houden en voorzieningen voor ventilatie moeten worden aangebracht.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Wet minimumloon BES
De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van het uitbetalen van het minimumloon. Gesprekspartners op Bonaire hebben aangegeven dat er signalen zijn dat mensen onder het minimumloon worden betaald. De Arbeidsinspectie voert daarom controles uit.

Ondernemers op Saba geven aan voorstander van hogere minimumlonen te zijn, maar geven aan dat dit "niet mag van Nederland". Ondernemers willen namelijk, zo geven ze aan, wel een hoger nettoloon betalen aan werknemers, maar zij willen geen hogere sociale premies betalen. Om dit hefboomeffect te voorkomen, zo geven bijvoorbeeld ondernemers op de eilanden aan, verhogen zij de lonen niet. In 2014 zijn de minimumlonen, in overleg met het eilandbestuur en vertegenwoordigers van ondernemers (en bovenop de aanpassing in verband met de vaststelling van de prijsindex van het CBS), met 6,1% verhoogd.[178]

Minimumloon en armoede
Op alle eilanden wordt door vrijwel iedere geïnterviewde de armoedeproblematiek genoemd. Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn de prijzen van voedsel en consumentengoederen hoog, gelet op de hoogte van de lonen. Geïnterviewden geven aan dat de onderstandsuitkering en pensioenuitkeringen te laag zijn om de vaste lasten te betalen.

Volgens gesprekspartners op de drie eilanden leeft meer dan de helft van de bevolking in armoede. Een groot deel van de bevolking heeft een lage koopkracht. Er worden echter relatief weinig onderstandsuitkeringen op de eilanden verstrekt. Volgens gesprekspartners hoort het niet bij de cultuur van het eiland om een uitkering te hebben; mensen zoeken liever op een andere manier naar inkomsten. Een andere oorzaak van het niet-gebruik van uitkeringen is de beperkte voorlichting en communicatie richting bewoners.

[178] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/22/beantwoording-kamervragen-over-verhoging-wettelijk-minimumloon-op-saba.html

De hoogte van het minimumloon is afhankelijk van verschillende economische factoren, zoals de prijzen, lonen en economische aantrekkelijkheid voor bedrijven. Het zonder meer verhogen van het minimumloon om armoede tegen te gaan is geen optie, zo blijkt uit de reactie[179] van de staatssecretaris van SZW op Kamervragen.

> *Het verhogen van het wettelijk minimumloon zonder de economische draagkracht [in beschouwing te nemen], zou de economie van de eilanden ernstig kunnen schaden, terwijl het enkel verhogen van de uitkeringen los van de economische draagkracht tot een situatie zou leiden waarin werken niet langer loont.* [180]

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid arbeidsbemiddeling

Uit de gesprekken met ambtenaren van de RCN blijkt dat het melden en openbaar maken van vacatures een probleem is. Het verspreiden van vacatures geschiedt op een informele wijze, waardoor de bemiddelingsrol moeilijk te vervullen is. De verplichting tot het melden van vacatures in de krant is daarom vervallen. Op Bonaire vindt het melden van vacatures wel plaats in een online vacaturebank, maar met de ingevoerde informatie wordt naar verluidt niets gedaan. Op Saba is er geen organisatorische verankering van de arbeidsbemiddelingsfunctie. Voor de overheid zijn er weinig mogelijkheden om bedrijven op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Daarnaast is er een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Bedrijven halen veelal (goedkopere) werknemers uit het buitenland.

Conclusie

De arbeidsveiligheidswetgeving is onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid komen te vallen en is met betrekking tot uitvoering en handhaving strenger geworden. Er is op de eilanden een arbeidsinspectie-apparaat ingericht. De regelgeving zelf en de uitvoering en handhaving ervan zijn in ontwikkeling, waarbij er meer gerichte en preventieve inspecties zijn. De handhaving van arbeidsveiligheidswetgeving kan volgens gesprekspartners verbeterd worden met het verruimen van bevoegdheden van de arbeidsinspectie. De nieuwe regelgeving kan tot verwarring en onduidelijkheid leiden omdat ondernemers niet weten wat wel en niet mag. Daarom wordt er stapsgewijs meer ingezet op het informeren en communiceren van arbeidsveiligheidsregels en procedures.

In de Wet minimumloon BES is opgenomen dat de minister de hoogte van het minimumloon kan aanpassen, waarbij de consumentenprijsindex van het CBS als ijkpunt worden genomen. Tijdens de interviews is de armoedeproblematiek vrijwel steeds aan de orde gesteld. Op de eilanden leeft een groot deel van de bevolking in armoede. De prijzen van voedsel en consumentengoederen zijn hoog.

De Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES is ongewijzigd op 10 oktober 2010. De eilandbesturen zijn afzonderlijk, op hun eigen eiland, verantwoordelijk voor arbeidsbemiddeling. De openbare lichamen hebben moeite met het vervullen van deze rol. Het verspreiden van vacatures geschiedt op informele wijze, waardoor vacatures niet consequent worden gemeld. Het handhaven van de melding van vacatures levert daarom problemen op.

[179] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/14/beantwoording-kamervragen-over-bevestiging-van-nibud-dat-bonaire-onder-armoedegrens-leeft.html
[180] Aanhangsel Handelingen II, 2013/14, 30844, Antwoord van de Staatssecretaris op Kamervragen van de leden Kuzu en Van Laar over het bericht 'Nibud bevestigt dat Bonaire ver onder de armoedegrens leeft', p. 3.

3.5.3. Verblijfsrechtelijke wetgeving

Inleiding

In deze paragraaf staat de verblijfsrechtelijke wetgeving van Caribisch Nederland centraal. Het gaat daarbij om de Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES) en de Wet Arbeid Vreemdelingen BES (WavBES). Achtereenvolgens komen de totstandkoming, de consultatie, de inhoud van de wet, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid aan de orde. Er wordt afgesloten met een korte conclusie.

Totstandkoming

WTU-BES

Op het terrein van het vreemdelingenrecht hanteert het ministerie van Veiligheid en Justitie het uitgangspunt dat het te voeren toelatingsbeleid eenvoudig en met name praktisch moet blijven. Vanuit dit uitgangspunt is besloten de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) met bijbehorende lagere regelgeving niet van toepassing te laten zijn op de openbare lichamen, omdat deze regelgeving te veelomvattend en complex zou zijn. Een andere reden om niet aan te sluiten bij de Vw 2000 is dat ten tijde van de transitie de in Europees Nederland uiteindelijk op 1 juli 2013 in werking getreden Wet modern migratiebeleid in voorbereiding was.[181] Deze wet zou ook consequenties hebben voor Caribisch Nederland indien de Europees Nederlandse vreemdelingenwetgeving zou gelden voor de openbare lichamen.

De wetgever heeft er daarom voor gekozen om de Nederlands Antilliaanse wetgeving te handhaven. Aangesloten wordt bij de Landsverordening toelating en uitzetting en het bijbehorende Toelatingsbesluit. Deze Landsverordening is door middel van de IBES grotendeels beleidsarm omgezet in de Wet toelating en uitzetting BES (WTU-BES) waarbij op onderdelen is aangesloten bij de Aanpassingsregeling BES[182], omdat er enkele fouten in de formulering bestonden waardoor de wet niet naar behoren functioneerde.[183] Daarnaast is het Nederlands Antilliaanse Toelatingsbesluit met de IBES omgezet in het Besluit toelating en uitzetting BES. Ten slotte heeft de IND per 10 oktober 2010 een circulaire Toelating en uitzetting BES gepubliceerd.[184]

De WTU-BES is door middel van de Wijzigingswet WTU-BES[185] op onderdelen aangepast aan de Vw 2000. Het gaat om beleidsmatige inhoudelijke aanpassingen waarvan het ministerie het niet wenselijk achtte om de invoering uit te stellen en waarbij de wet alvast in overeenstemming is gebracht met de Vw 2000. Daarmee is het uitgangspunt dat de Nederlands Antilliaanse wetgeving gehandhaafd blijft slechts beperkt doorgevoerd.

WavBES

De Nederlands Antilliaanse landsverordening Arbeid en vreemdelingen is met de IBES omgezet in de Wet Arbeid Vreemdelingen BES. In ABES I is deze wet op een aantal technische en inhoudelijke punten gewijzigd. De belangrijkste inhoudelijke punten zijn de positionering van uitvoering en toezicht, bevordering van arbeidsmobiliteit tussen de Antilliaanse eilanden en het heffen van leges.[186]

---

[181] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 282, nr. 3 (MvT), p. 1.
[182] De aanpassingsregeling is een amvb behorende bij de Aanpassingswetten (ABES I t/m III).
[183] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 282, nr. 3 (MvT), p. 1.
[184] Stcrt. 2010, 15190.
[185] Stb. 2010, 364.
[186] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 125-126.

Vervolgens hebben in ABES III eveneens aanpassingen plaatsgevonden van de WavBES. Zo is het begrip ‘vreemdelingen’ aangepast aan de definitie in de WTU-BES en is een regeling voor ‘buitengewone omstandigheden’ opgenomen waarmee kan worden afgeweken van de regel dat een arbeidsplaats minimaal vijf weken van tevoren aangemeld moet zijn.[187]

Legislatieve terughoudendheid
Zoals hiervoor is aangegeven was het in eerste instantie de bedoeling om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Nederlands Antilliaanse landsverordening die vóór 10 oktober 2010 gold. Toch hebben in beide wetten uiteenlopende beleidsmatige wijzigingen plaatsgevonden, waardoor – wanneer we vergelijken met de mate van terughoudendheid die bij andere wetgeving is betracht – in deze wetten toch minder legislatief terughoudend is omgesprongen met de wet dan de memorie van toelichting doet vermoeden.

Differentiatie
In deze wetten heeft geen differentiatie tussen de eilanden onderling plaatsgevonden. Door ‘slechts’ te volstaan met een aantal beleidsmatige aanpassingen in plaats van het overnemen van de Europees Nederlandse variant van de regelgeving, heeft wel differentiatie ten opzichte van Europees Nederland plaatsgevonden

Consultatie
Er is bij beide wetten sprake geweest van consultatie per e-mail. Dit heeft van Saba en Sint Eustatius niet tot een reactie geleid. De Eilandsraad van Bonaire geeft aan dat voorafgaand aan de transitie goede afspraken zijn gemaakt tussen Caribisch Nederland en het ministerie, maar dat amendementen in de Tweede Kamer ervoor gezorgd hebben dat van deze gemaakte afspraken afgeweken werd. Een voorbeeld dat is genoemd tijdens de interviews is dat de verblijfsduur van minimaal vijf jaar die benodigd is om een permanente verblijfsvergunning aan te vragen, door burgers en bedrijven als te lang wordt ervaren.

Overigens gold vóór 10 oktober 2010 een minimale verblijfsduur van tien jaar voor een permanente verblijfsduur. Dat de halvering van deze termijn niet positief gewaardeerd wordt komt enerzijds omdat ook vijf jaar door burgers en bedrijven nog steeds als te lang wordt ervaren, maar komt vooral ook doordat de regeling ook van toepassing werd op personen van Curaçao en Aruba. Voorheen was een verblijfsvergunning niet aan de orde voor Antillianen en Arubanen. Doordat er veel verkeer is tussen met name Curaçao/Aruba en Bonaire, werd dit volgens gesprekspartners op Bonaire al in de consultatiefase als een knelpunt aangeduid.

Het Bestuurscollege van Bonaire geeft aan ook te hebben geprotesteerd tegen de verhoging van de leges voor de verblijfsvergunning, maar de staatssecretaris van Veiligheid en & Justitie heeft daar volgens hen nog niets mee gedaan. De leges voor een eerste aanvraag bedragen nu bijna $ 800. Ook heeft er volgens de gesprekspartners geen consultatie plaatsgevonden over de hoogte van de leges voor een werkvergunning; deze is ten opzichte van de $ 313 die het voorheen was, ruim verdubbeld.

Inhoud van de regelgeving

WTU-BES
Zoals hiervoor aangegeven zijn de wijzigingen in de wet vooral geënt op het in overeenstemming brengen met de Vw2000. Zo is er een hoofdstuk ingevoegd over vrijheidsbeper-

[187] *Kamerstukken II* 2009-2010, (MvT), p. 17-18.

kende en vrijheidsontnemende maatregelen en een hoofdstuk over bijzondere rechtsmiddelen. In de wet is opgenomen dat voortaan leges worden geheven ter afdoening van aanvragen, alsmede leges voor de afgifte van verblijfsdocumenten.[188] Verder is de terminologie van de Vw 2000 overgenomen. Zo wordt gebruik gemaakt van de termen verblijfsvergunning voor bepaalde en onbepaalde tijd. Daarnaast zijn enkele bepalingen opgenomen omtrent het visumbeleid, betreffende machtiging van voorlopig verblijf en het terugkeervisum, vanwege het nog niet van toepassing zijn van de Rijkswet personenverkeer (deze Rijkswet is uiteindelijk ingetrokken).

Ook de taken en bevoegdheden omtrent de verblijfsvergunningen zijn ingericht naar het model van de Vw 2000, waaronder attributie van de taken en bevoegdheden in het kader van personencontrole aan de politie en Koninklijke Marechaussee[189] en de toedeling van deze taken aan de minister van Veiligheid & Justitie. De bevoegdheden lagen voorheen bij de gezaghebber en de procureur-generaal. Vanwege de schaalgrootte van de eilanden mogen de grensbewakers en toezichthouders ook elkaars taken vervullen. Dit betreft dus differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland.

De administratieve en toelatingstaken ter voorbereiding op het vertrek van vreemdelingen zijn na de transitie verplaatst van de Nederlands Antilliaanse minister van Justitie naar de Nederlandse minister van Veiligheid & Justitie. Delen van deze taken worden gemandateerd aan de IND, waarna het hoofd van de IND deze weer ondermandaat kan verlenen. Op deze manier blijven deze taken gescheiden van de taken rond het toezicht op vreemdelingen.

Artikel 12a is toegevoegd om te voldoen aan artikel 3 EVRM. Het gaat over het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om redenen die verband houden met de bescherming van de vluchteling. Als uitgangspunt geldt dat wanneer een verblijfsvergunning wordt aangevraagd verband houdend met bescherming, deze niet wordt beoordeeld op andere gronden dan verband houdende met de bescherming. Hiermee is tegelijkertijd ook het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen geïmplementeerd. Mocht hierdoor een extra toestroom ontstaan, dan zal het Europese deel van de IND bijstand verlenen aan de medewerkers van Caribisch Nederland, bijvoorbeeld gericht op een snellere afdoening van aanvragen. Voor een goed functionerend grenstoezichtssysteem worden 50 voltijdseenheden van de Kmar ingezet.

In de wet is de beperking met betrekking tot de woonplaats vervallen. Dit betekent dat een verblijfsvergunning voor het ene eiland automatisch een verblijfsvergunning voor alle drie de openbare lichamen betekent (wijziging in artikel 7, zevende lid). De grondgebieden van de openbare lichamen gezamenlijk worden voor de toelating beschouwd als een grondgebied. Overigens is het verblijfsrecht wél beperkt tot de openbare lichamen en mag iemand met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zich niet vestigen in het Europees Nederland.

WavBES

De Wet Arbeid Vreemdelingen BES wordt onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW uitgevoerd. De minister heeft de bevoegdheid om tewerkstellingsvergunningen te verlenen, te verlengen en in te trekken. Dit is overeengekomen in het bestuurlijk overleg op 18 juni 2008.[190]

---

[188] Dit is vergelijkbaar met artikel 24, tweede lid, Vw 2000.
[189] Dit is vergelijkbaar met artikel 46 en 47 Vw 2000.
[190] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 125-126.

Op grond van artikel 5 van de Wav BES wordt een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning niet in behandeling genomen indien het een arbeidsplaats betreft waarvan de beschikbaarheid niet ten minste vijf weken vóór het indienen van de aanvraag is gemeld aan het Bestuurscollege van het openbaar lichaam waar de arbeid zal worden verricht. Daarnaast wordt op grond van artikel 8 van de Wav BES een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien voor het doen verrichten van de arbeid waarop de tewerkstellingsvergunning betrekking heeft arbeidskrachten op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Onder het begrip "lokale arbeidsmarkt" worden daarbij volgens de parlementaire stukken de arbeidsmarkten van zowel de eilanden in Caribisch Nederland als van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verstaan. Dit bevordert, zo is de gedachte, de arbeidsparticipatie op alle eilanden en is in lijn met het te realiseren vrij verkeer van werknemers tussen de Antilliaanse eilanden.[191]

Bij ABES III zijn nog enkele begrippen aangepast, zoals hierboven bij totstandkoming is aangegeven.

Uitvoerbaarheid

De uitvoering van het vreemdelingenbeleid vindt met name plaats door de IND, de Kmar en SZW. IND Caribisch Nederland is onderdeel van de IND in Europees Nederland. Het hoofd van IND Caribisch Nederland neemt in mandaat besluiten namens de minister en de staatssecretaris. De IND Caribisch Nederland telt achttien medewerkers; dertien voor Bonaire, drie voor Sint Eustatius en twee voor Saba.

Bij navraag op de eilanden blijkt dat jaarlijks ongeveer 4.700 aanvragen bij de IND binnen komen voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning voor Bonaire en ongeveer 1.000 voor Saba (waarvan een groot gedeelte voor personeel van de Medical School) en Sint Eustatius. Daarvan gaat het in ongeveer 10 à 15% om eerste aanvragen. De grote meerderheid van de aanvragen betreft verlengingen van tijdelijke verblijfsvergunningen, die jaarlijks moeten worden aangevraagd. Na vijf jaar kan een permanente verblijfsvergunning aangevraagd worden.

In de uitvoering geven gesprekspartners aan dat er afbakeningsproblemen bestaan tussen de SZW en de IND. Bij de WAV BES is bijvoorbeeld SZW bevoegd, maar zijn er met de openbare lichamen interne werkafspraken gemaakt waar moet worden onderzocht of een persoon staat ingeschreven (eilandtoets). Het openbaar lichaam Sint Eustatius geeft aan dat het niet altijd benaderd wordt door SZW. Ook is door gesprekspartners aangegeven dat in hun waarneming niet of nauwelijks afstemming plaatsvindt tussen SZW (dat aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen behandelt) en de IND (dat aanvragen voor verblijfsvergunningen afhandelt). De gesprekspartners geven wel aan dat het overleg in de vreemdelingenketen sinds 10 oktober 2010 sterk verbeterd is. Eens per jaar worden tijdens een werkconferentie werkafspraken gemaakt, maar ook is er driemaandelijks overleg (de werkgroep vreemdelingenketen) waaraan de Kmar, het Openbaar Ministerie, de inspectie SZW, burgerzalen, de politie en de IND deelnemen.

Volgens gesprekspartners bij de IND is de regelgeving goed uitvoerbaar, maar gesprekspartners vanuit de eilandelijke overheden en ondernemers denken hier anders over. Eén van de knelpunten betreft de procedure tot het verkrijgen van een tewerkstellings- en verblijfsvergunning, bijvoorbeeld voor onderwijspersoneel op de drie eilanden of personeel voor de Medical School op Saba. Juist in het onderwijs moet relatief vaak personeel 'van buiten' worden aangetrokken, omdat op de eilanden zelf onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is. Toch moet altijd eerst lokaal geadverteerd worden. Volgens gesprekspart-

[191] *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 125-126.

ners duren de procedures voor een tijdelijke verblijfsvergunning te lang, door meerdere 'schijven' duurt het zeker drie maanden, inclusief de werving soms zes maanden. Gesprekspartners op Saba geven aan dat dit voor ambitieuze leraren reden vormt om elders te solliciteren. Een andere complicatie van de lange termijn voor verblijfsvergunningen voor werknemers in het onderwijs is dat er perioden zijn waarin een vertrokken leraar nog niet opgevolgd is en lessen daardoor uitvallen.

Een ander knelpunt dat op de eilanden wordt genoemd is dat de WTU-BES en de WavBES niet goed op elkaar aansluiten. Een tewerkstellingsvergunning (WavBES) wordt voor maximaal drie jaar verleend, terwijl pas na vijf jaar een permanente verblijfsvergunning (WTU-BES) kan worden aangevraagd. Volgens verschillende gesprekspartners is de termijn voor het kunnen aanvragen van een permanente verblijfsvergunning om deze reden dan ook te lang. De vraag wordt opgeworpen wat er in de tussenliggende twee jaar met de vreemdelingen gebeurt. Voor die periode kan na de eerste drie jaar overigens een nieuwe tewerkstellingsvergunning voor de duur van drie jaar worden aangevraagd.

Verschillende elementen van de WTU-BES worden door de gesprekspartners als te streng ervaren. Een voorbeeld is de eis van verblijf van vijf jaren op één van de drie eilanden voordat een permanente verblijfsvergunning kan worden aangevraagd. Pas dan kan ook gebruik worden gemaakt van sociale voorzieningen, dat wil zeggen, tot het moment van verkrijging van het permanente verblijfsrecht kan een beroep op sociale voorzieningen leiden tot beeindiging van het verblijfsrecht. De gesprekspartners geven aan dat dit tot schrijnende gevallen leidt voor met name Arubanen en Curaçaoënaars die zich op de eilanden vestigen en om die reden geen beroep doen op sociale voorzieningen. Daarnaast wordt het als negatief voor de economie ervaren dat niet-ingezetenen voor een tijdelijk verblijf slechts een half jaar op de eilanden mogen verblijven. Ook de regels voor gezinshereniging worden als te streng ervaren. Men vindt bijvoorbeeld dat het minimumbedrag dat geldt voor gezinshereniging ($ 1.680 bruto per maand) te hoog is.

Een knelpunt dat door ondernemers is genoemd is de verplichting voor hun medewerkers om jaarlijks de verblijfsvergunning te moeten verlengen, mede omdat de procedures lang duren. Ook vinden ondernemers dat de procedures te veel vanuit een Nederlandse bril zijn opgesteld. Daarnaast wordt het gegeven dat een buitenlands bedrijf dat zich vestigt op het eiland pas na anderhalf jaar zijn (buitenlandse) medewerkers kan laten overkomen, als een knelpunt van de Vestigingswet BES beschouwd.[192]

Op met name de twee kleinste eilanden wordt door gesprekspartners aangegeven dat de vereisten die gesteld worden voor een tewerkstellingsvergunning en die voortvloeien uit de WavBES, zoals het vijf weken van tevoren melden van vacatures bij het Bestuurscollege ter bescherming van de lokale arbeidsmarkt, onnodig tijdrovend en overbodig zijn. Met name gesprekspartners van Saba en Sint Eustatius geven aan dat het door de geringe omvang van de bevolkingen bij ondernemers altijd wel bekend is of er op de eilanden geschikte kandidaten beschikbaar zijn. Bovendien geldt volgens een gesprekspartner dat iedereen op die eilanden is aangewezen op buitenlandse werknemers: *"Er is geen lokale arbeidsmarkt."* Dat geldt ook voor Bonaire. *"Binnenlands aanbod is er niet*", aldus een ondernemer. Er wordt ook nauwelijks vervolg gegeven aan een melding van een vacature bij het Bestuurscollege.

[192] De termijn van anderhalf jaar houdt verband met de duurzaamheidseis op grond van de WTU-BES: bij een nieuwe onderneming worden de middelen uit die onderneming pas als duurzaam aangemerkt als die anderhalf jaar beschikbaar zijn geweest. Deze voorwaarde is overgenomen uit de regelgeving van de Vw2000 en houdt verband met de bestrijding van malafide werkgeverspraktijken (oprichten ondernemingen met als doel de toelatingsregels voor werknemers te omzeilen.

Er vindt niet standaard doorgeleiding plaats naar bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel en werklozen schrijven zich ook lang niet altijd op de online vacaturebank in als werkzoekende. Overigens vatten diverse gesprekspartners op alle eilanden het begrip ‘lokale arbeidsmarkt’ beperkt op, namelijk de arbeidsmarkt van het eigen eiland. Er wordt echter onder verstaan de gezamenlijke arbeidsmarkt van alle andere eilanden van Caribisch Nederland plus Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het valt op dat de knelpunten die op de eilanden genoemd zijn, anders zijn dan de vooraf besproken mogelijke uitvoeringsproblemen die bij de parlementaire behandeling zijn aangegeven door Tweede Kamerleden. Daar werd met name gesproken over een mogelijke toename in het aantal aanvragen (onder meer door het toevoegen van artikel 12a inzake bescherming van vluchtelingen[193]), de capaciteit van de IND[194], de mogelijkheid dat vreemdelingen doorreizen naar Nederland en de mogelijke consequenties van het eerder in 2009 gesloten – door de Kamer genoemd *generaal pardon* – Brooks Tower Akkoord.[195] De parlementaire bespreking heeft zich met andere woorden met name gericht op knelpunten die voor Europees Nederland belangrijk zijn – knelpunten die zich overigens in de praktijk niet hebben voorgedaan – en niet op de elementen die de eilanden belangrijk vinden. Dit sluit aan bij wat eerder is opgemerkt met bij de behandeling van de consultatie.

Handhaafbaarheid

De handhaving vindt plaats door politie, Kmar en SZW. De inspecteurs van SZW voeren bijvoorbeeld inspecties uit bij bedrijven – soms in samenwerking met de politie en de Kmar – waarbij werknemers worden gecontroleerd op hun verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning. Het gaat op Bonaire om vijf tot acht uitzettingen per jaar (vooral mensen die ontslagen worden uit de gevangenis). In mei 2014 zijn op Sint Eustatius en Saba bij een gezamenlijke actie van de SZW, politie en Kmar op Saba en Sint Eustatius elk zeven vreemdelingen aangetroffen. Deze personen zijn volgens meerdere gesprekspartners op de eilanden niet uitgezet omdat er legalisatie kon plaatsvinden. De politie voert ook controles uit op de werkplekken, aan ander vreemdelingentoezicht komt zij niet aan toe.

Volgens verschillende gesprekspartners zijn er waarschijnlijk veel meer illegalen op de eilanden aanwezig, maar omdat er (nog) geen GBA is en de Caribische variant ervan (de Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba, PIVA) incompleet is, is het lastig om dit te controleren. Daarnaast geeft men aan dat op de eilanden geen prioriteit bestaat voor het opsporen van illegalen, bijvoorbeeld omdat deze mensen in de economie van het eiland nodig zijn (bijvoorbeeld in de schoonmaak of de bouw nodig zijn) en omdat er geen met illegaliteit samenhangende criminaliteit is op de eilanden.

De Raad van State en Kamerleden hebben verschillende vragen gesteld over de handhaving van verblijfsrechtelijke wetgeving. Er bestaat in de Tweede Kamer angst dat Caribisch Nederland te maken zou krijgen met ongelimiteerde migratiestromen en dat deze vluchtelingen vervolgens naar Europees Nederland zouden komen. Dit is op grond van de WTU-BES

[193] Artikel 12a is toegevoegd om te voldoen aan artikel 3 EVRM. Als uitgangspunt geldt dat wanneer een verblijfsvergunning wordt aangevraagd verband houdend met bescherming, deze niet wordt beoordeeld op andere gronden dan verband houdende met de bescherming.

[194] De regering heeft op de vraag naar capaciteit geantwoord dat een speciale IND-BES-unit op de eilanden wordt opgeleid voor het afdoen van deze aanvragen. Daarnaast heeft de regering aangegeven dat wanneer het noodzakelijk mocht zijn, voorzien is in een scenario waarbij personeel en materieel vanuit Europees Nederland zal worden ingevlogen. *Handelingen II* 2009-2010, 90, p.7478-7494.

[195] Door het Brooks Tower Akkoord, dat in 2009 is gesloten, kunnen vluchtelingen die vóór 2002 naar de Antillen zijn gekomen, een tijdelijke vergunning voor de duur van één jaar aanvragen, zodat zij in de gelegenheid gesteld worden om aan de voorwaarden voor een verblijf van langere duur te voldoen. Dit is besproken in *Handelingen II* 2009-2010, 90, p. 7478-7494.

echter niet mogelijk, omdat via de Wijzigingswet is geregeld dat de verblijfsvergunning alleen geldt voor de eilanden.[196]

In de interviews zijn geen voorbeelden genoemd van handhavingsproblemen bij uitzetting. Vreemdelingen die illegaal verblijven op de eilanden vertrekken in principe zelfstandig. De vreemdelingenpolitie Bonaire controleert dit; slechts een enkeling wordt in bewaring gesteld. Op Saba en Sint Eustatius zijn geen illegale vreemdelingen.

Conclusie

Voor de verblijfsrechtelijke wetgeving is aangesloten bij de daarvoor geldende Nederlands Antilliaanse regelgeving, met dien verstande dat – met name in de Wtu – voor een aantal onderdelen een wijziging heeft plaatsgevonden om de wetgeving in overeenstemming te brengen met de Europees Nederlandse wetgeving. Daarbij heeft slechts in beperkte mate consultatie plaatsgevonden van Caribisch Nederland. In de parlementaire behandeling in Europees Nederland zijn wel verschillende amendementen ingediend en is uitgebreid over de thematiek gesproken. Daarbij valt op dat de discussie met name vanuit een Nederlands perspectief plaatsvond en dat – met uitzondering van de bespreking van de kleinschaligheid van de eilanden en daarmee de onwenselijkheid van grote migratiestromen – niet of nauwelijks aandacht is geweest voor de Caribische situatie. De vrees voor een extra toestroom aan vluchtelingen – zoals aan de orde gesteld bij de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer, als gevolg van het toevoegen van artikel 12a, is niet bewaarheid geworden.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid is een aantal knelpunten genoemd, waaronder de aansluiting van vergunningen van de WavBES met de WTU-BES en de afstemming van taken tussen IND en SZW. Ook zijn in de gesprekken voorbeelden genoemd van knelpunten met betrekking tot de inhoud van de wetgeving, zoals het verblijf van minimaal vijf jaar op één van de drie eilanden, de hoogte van de leges en de lange duur van procedures. Op alle eilanden geldt dat de bepaling dat vacatures vijf weken van tevoren bij het Bestuurscollege moeten worden gemeld ter bescherming van de lokale arbeidsmarkt, als overbodig wordt aangemerkt. De eilanden zijn zo klein dat op voorhand bekend is of er gegadigden voor een vacature zijn en dat is volgens verschillende gesprekspartners zelden het geval.

De handhaafbaarheid van de wet lijkt voor verbetering vatbaar, maar dit wordt door gesprekspartners doorgaans niet als een probleem gezien. Het overleg in de vreemdelingenketen is de afgelopen jaren sterk verbeterd.

3.6 Veiligheid

3.6.1. Inleiding

In dit thema wordt ingegaan op hoofdstuk 4 van de Veiligheidswet BES: brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast wordt in paragraaf 3.6.7 ingegaan op de ervaringen van gesprekspartners over andere delen van de Veiligheidswet BES en in het bijzonder over de bestuurlijke handhaving en openbare orde taken van de politie.[197]

[196] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 282, nr. 3 (MvT), p. 2.

[197] Op andere justitiële thema's wordt niet ingegaan, omdat deze uitgebreid besproken worden in de evaluatie *justitiële consensusrijkswetten t.a.v. het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, openbaar ministerie, politie en Raad voor de Rechtshandhaving.*

3.6.2. Totstandkoming

Legislatieve terughoudendheid

Het ministerie van V&J heeft ervoor gekozen om op het gebied van de brandweerzorg, rampenbestrijding en de crisisbeheersing op de eilanden een nieuwe wet op te stellen: de Veiligheidswet BES. Daarnaast zijn in deze wet – in aanvulling op de Rijkswet politie[198] – taken en bevoegdheden van de politie opgenomen de taken en de inrichting van het brandweerkorps, samenwerking, financiën en toezicht.

Voorafgaand aan de transitie was brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing een eigen aangelegenheid van de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De eilandelijke verordeningen op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding was daardoor gefragmenteerd en bood geen sluitend geheel.[199] In de memorie van toelichting is aangegeven dat een Nederlands Antilliaans wettelijk kader ontbrak, waardoor niet aangesloten kon worden bij het uitgangspunt dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk van kracht zou blijven.[200]

Differentiatie

Het ministerie heeft er niet voor gekozen om de regelgeving van Europees Nederland van overeenkomstige toepassing te verklaren op de eilanden, *"gezien het eilandelijke karakter, de onderlinge afstand tussen de eilanden, de kleinschaligheid en het huidige voorzieningenniveau."*[201] Voor de motivering om af te wijken van de Europees Nederlandse wetgeving wordt daarmee aangesloten bij de differentiatiegronden welke in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut zijn aangegeven, zij het dat dit alleen door middel van een standaardmotivering is gebeurd. De Nederlandse wetgeving is wel zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen, zoals de structuur van de Politiewet en de Wet veiligheidsregio's.

3.6.3. Consultatie

Voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer heeft overleg plaatsgevonden met de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de parlementaire stukken zijn geen voorbeelden te vinden van punten waarop als gevolg van de consultatie aanpassingen hebben plaatsgevonden voor de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een dergelijk voorbeeld is er wel op het terrein van de politie; na consultatie is de betrokkenheid van de gezaghebbers bij het beheer van de politie versterkt.[202] Over consultatie van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven of de doelgroep – waaronder politie, brandweer en organisaties – is niet gesproken in de parlementaire stukken. Tijdens de interviews zijn geen specifieke opmerkingen gemaakt over de consultatie bij de Veiligheidswet BES.

---

198 Rijkswet politie van Curacao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2010, 337.

199 Bij consultatie van het ministerie van V&J over deze paragraaf gaven zij ter illustratie een voorbeeld. Op Bonaire was bijvoorbeeld een Eilandsverordening Brandweerwezen Bonaire en een Eilandsverordening rampenbestrijding Bonaire vastgesteld. In de Organisatieverordening Bonaire waren met betrekking tot de organisatie van de brandweer enkele regels opgenomen. In de praktijk was niet altijd gebleken dat met name de eilandsverordening rampenbestrijding wordt nageleefd. Zo ontbraken een vastgesteld eilandelijk rampenplan en vastgestelde rampbestrijdingsplannen. In de Organisatieverordening Sint Eustatius en Organisatieverordening Saba waren voor de desbetreffende eilanden regels opgenomen over de organisatie van de brandweer. Vastgestelde regelgeving op het terrein van de rampenbestrijding ontbreekt op deze eilanden. (zie *Kamerstukken II* 2009/10. 32 207, nr. 7, blz. 4).

200 *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 207, nr. 3 (MvT), p. 1-4.

201 *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 207, nr. 3 (MvT), p. 1-4.

202 *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 207, nr. 3, p. 5. Dit is geregeld in artikel 23, zesde lid, Veiligheidswet BES.

De Veiligheidswet BES is uitgewerkt in verschillende amvb's en ministeriële regelingen. Deze uitwerking is volgens de parlementaire stukken uitvoerig met de Bestuurscolleges van de eilanden besproken. Een voorbeeld daarvan is het ontwerpbesluit rampenbestrijding en crisisbeheersing BES.[203]

3.6.4. Inhoud van de regelgeving (hoofdstuk 4 Veiligheidswet BES)

Eén van de belangrijkste gevolgen van de Veiligheidswet BES voor de eilandgebieden is dat zij hun planstructuur moeten aanpassen. De wet voorziet in drie algemene planfiguren: het beleidsplan (mede gebaseerd op een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel), het rampen- en crisisplan en het beheersplan politiekorps en brandweerkorps.[204] Elk Bestuurscollege heeft nu zijn eigen planverplichtingen. Daarnaast kan de Rijksvertegenwoordiger een coördinatieplan opstellen.[205]

Het Bestuurscollege is belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, met de organisatie van geneeskundige hulpverlening en met de brandweerzorg. Het stelt zowel het beleidsplan (eens per vier jaar) als het rampen- en crisisplan vast.

Verder draagt het Bestuurscollege er onder meer zorg voor dat de bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken partijen en de bevolking informatie wordt verschaft over rampen en crises die het openbaar lichaam kunnen treffen en over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing daarvan.[206] In het geval van boveneilandelijke rampen en/of crisis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan de Rijksvertegenwoordiger de gezaghebber aanwijzingen kan geven over het te voeren beleid inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarmee is een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk voorgesteld, waarmee bij rampen en crisis van boveneilandelijke betekenis het door de openbare lichamen gevoerde beleid gestuurd kan worden. De Rijksvertegenwoordiger stelt een coördinatieplan op, na overleg met de gezaghebbers van de drie eilanden.[207] Ook is de Rijksvertegenwoordiger bevoegd om aanwijzingen te geven aan de gezaghebbers van de betrokken eilanden.[208]

3.6.5. Uitvoerbaarheid

Bij de parlementaire behandeling werden over de uitvoerbaarheid van hoofdstuk 4 van de Veiligheidswet BES diverse vragen gesteld. Kamerleden waren bezorgd dat de planverplichtingen zouden leiden tot bestuurlijke drukte, dat de regels niet uitvoerbaar zouden zijn en dat oefenen met rampenbestrijding nog niet aan de orde is op de eilanden. Men was bezorgd dat de Veiligheidswet BES een papieren werkelijkheid zou worden, en dat in de praktijk de oude situatie gehandhaafd bleef.[209] Ook de Raad van State heeft kanttekeningen geplaatst bij de planverplichtingen omdat deze een grote bestuurlijke last inhouden. Desalniettemin zijn de planverplichtingen gehandhaafd in het wetsvoorstel.[210]

Tijdens de gesprekken op de eilanden is de veelheid aan plannen die geschreven moeten worden ter sprake gekomen. Op Bonaire staan de gesprekspartners niet afwijzend tegenover de hoeveelheid plannen; op een enkeling na ervaart iedereen de plannen als nuttig en

[203] *Kamerstukken I* 2009-2010, 32 207, nr. C (Nota n.a.v. het verslag), p. 2-3.
[204] Artikel 42-45 Veiligheidswet BES. Het beheerplan politie en brandweer wordt niet door de eilanden zelf vastgesteld, maar door de korpschef (artikel 23).
[205] Artikel 47 Veiligheidswet BES.
[206] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 207, nr. 3, p. 11.
[207] Artikel 47 Veiligheidswet BES.
[208] Artikel 59 Veiligheidswet BES.
[209] *Handelingen II* 2009-2010, 83, p. 7022-7023.
[210] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 207, nr. 4, p. 6-7.

wordt het als werkbaar en uitvoerbaar gezien. Bij het opstellen van de planvorming hebben de eilanden hulp gekregen van onder andere het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Veiligheidsregio Haaglanden, de gemeente Halderberge en de Omgevingsdienst Zuid-West Brabant. Dat heeft ervoor gezorgd dat er goede plannen zijn ontstaan. Ook het oefenen wordt op Bonaire niet als belastend ervaren; in het afgelopen jaar (2014) is volgens de gesprekspartners vier keer geoefend.

Op Saba en Sint Eustatius verloopt het opstellen van de vele plannen moeizamer. Op Sint Eustatius geven gesprekspartners aan dat het wel gelukt is om alle plannen te schrijven, maar men geeft aan dat deze plannen geen praktische betekenis hebben. Opgemerkt wordt dat de plannen vooral geschreven zijn omdat het moest, maar dat men verwacht dat er bij crises vooralsnog teruggevallen gaat worden op *“oude beproefde methodes”.* Daarbij is volgens de gesprekspartners van betekenis dat er onvoldoende geld is om regelmatig, op basis van plannen, te oefenen. Voor Saba geldt iets vergelijkbaars. Voor Sint Eustatius geldt dat er wel bijzondere aandacht is voor de veiligheid met betrekking tot Nustar (olieterminals).

3.6.6. Handhaafbaarheid

Het toezicht op de uitvoering van de Veiligheidswet BES ligt bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.[211] Daarnaast heeft de Rijksvertegenwoordiger bepaalde toezichthoudende taken (toetsen planfiguren en, in het geval een bestuursorgaan van het openbaar lichaam te kort schiet in de taakuitvoering op het terrein van rampenbestrijding, de crisisbeheersing, de geneeskundige hulpverlening of de brandweerzorg, een aanwijzing te geven (artikelen 46 75). Het in artikel 46 geregelde toezicht op de planverplichtingen wijkt af van de Nederlandse regelingen zoals de Wet Veiligheidsregio’s. In de Wet Veiligheidsregio’s is het formele toezicht op de planvorming vervallen, vanwege onnodige bestuurlijke drukte. In de Veiligheidswet BES is dit formele toezicht wél opgenomen, omdat de eilandgebieden weinig ervaring hebben met het opstellen van dergelijke plannen.[212]

Op 8 oktober 2012 hebben de Rijksvertegenwoordiger en het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie een protocol ondertekend over de samenwerking. Het protocol regelt, conform de Veiligheidswet BES, de uitvoering van het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland. Het protocol is erop gericht de taken en rollen van de Inspectie en de Rijksvertegenwoordiger goed op elkaar af te stemmen en inzichtelijk te maken voor de eilandbesturen. Het toezicht op de planvorming ligt in eerste instantie bij de Rijksvertegenwoordiger. De Inspectie V&J adviseert de Rijksvertegenwoordiger bij het toezicht op de planvorming.

De Inspectie gaat na of de plannen in de praktijk uitvoerbaar zijn voor het lokale bestuur en de hulpverleningsdiensten. Het toezicht door de Rijksvertegenwoordiger en het toezicht door de Inspectie vullen elkaar aan. De Inspectie kan ook, tenzij de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek verricht, incidenten onderzoeken als brand, ongevallen, rampen en crises. De Inspectie bekijkt dan het functioneren van de verschillende hulpverleningsdiensten.

Gesprekspartners op Bonaire geven aan dat de brand in de olietanks bij Bopec in 2012 en Curoil in 2012 ervoor gezorgd heeft dat de verhouding tussen de uitvoering en het toezicht

[211] In de wet is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid genoemd (artikel 71 e.v.), maar deze Inspectie is sinds 1 januari 2012 samengevoegd met de Inspectie voor de Santietoepassing tot de Inspectie Veiligheid en Justitie.
[212] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 207, nr. 3, p. 48-49.

– dus de verhouding tussen de eilandsbesturen en inspecteurs – verbeterd is. Het was een ‘wake-up-call’ waaruit de noodzaak voor planvorming beter bleek.

In maart 2014 heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland. Deze ‘nulmetingen’ geven inzicht in de huidige stand van zaken op dit gebied, doordat onderzocht is in hoeverre de planverplichtingen gerealiseerd zijn en door een opkomst- en alarmeringsoefening uit te voeren. De Inspectie concludeert dat de eilandgebieden in beperkte mate zijn voorbereid op het bestrijden van rampen en crises. Dit komt onder andere door de beperkte hulpverleningscapaciteit en doordat zij in grote mate afhankelijk zijn van bijstand.[213]

3.6.7. (Bestuurlijke) handhaving in algemene zin

Bij het hierboven besproken thema staat hoofdstuk 4 van de Veiligheidswet BES – brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing – centraal. Tijdens de interviews is daarnaast ook gesproken over de bestuurlijke handhaving en openbare orde taken van de politie. Dat komt hieronder kort aan de orde.

Met toezicht en handhaving bestaat op de eilanden weinig ervaring, zo blijkt uit de interviews. Dit geldt ook voor de bestuurlijke handhaving en openbare orde taken. Er zijn sinds de transitie meer handhavende bevoegdheden, maar volgens gesprekspartners ontbreekt het aan de capaciteit, deskundigheid en ook weleens de bereidheid om te handhaven. Op alle eilanden geven gesprekspartners aan dat veel werkzaamheden neerkomen op de basispolitiezorg, onder andere doordat er maar weinig buitengewoon agenten van de politie (BAVpol) zijn opgeleid.

Voor specialistische politietaken zijn de eilanden aangewezen op bijstand van Nederland. Dit komt voort uit de afspraak die gemaakt is tijdens het bestuurlijk overleg op 31 januari 2008 tussen bestuurders van de drie eilanden en de staatssecretaris van BZK dat Nederland zal zorgdragen ‘voor de beschikbaarheid van de benodigde inzet, bijzondere diensten en expertise’ voor de basispolitietaken.[214] Tijdens de gesprekken op Bonaire is aangegeven dat er weinig specialismen zoals zedenrechercheurs, forensisch rechercheurs enzovoort beschikbaar zijn, op Sint Eustatius en Saba is aangegeven dat deze specialismen helemaal afwezig zijn.

Positief punt is dat meer planmatig wordt gewerkt dan voor de transitie, zoals bij de verkeersveiligheid en voor drugsoverlast, maar ook daarbij geldt dat de politie moeilijkheden heeft om voldoende capaciteit te vinden. Dat wordt versterkt doordat volgens de politie veel taken die eigenlijk bij handhaving door het bestuur horen, neerkomen bij de politie doordat de bestuurlijke handhaving nog niet voldoende is.

Ten slotte is aangegeven dat het instrumentarium op de eilanden ontbreekt om een goede handhaving mogelijk te maken. Tijdens interviews op Bonaire werd bijvoorbeeld aangegeven dat het toezicht op de Wegenverkeersverordening tekort schiet, omdat er geen middelen en apparaten voor adequate alcoholcontroles beschikbaar zijn. Volgens vertegenwoordigers van het ministerie is de reden voor het tekortschieten van het toezicht op dit punt

[213] Brief van 4 februari 2015 van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, *Reactie op de IV&J rapporten inzake.* Rapporten ‘nulmeting organisatie rampenbestrijding Saba’, ‘nulmeting organisatie rampenbestrijding Bonaire’ en ‘nulmeting organisatie rampenbestrijding Sint Eustatius’.
[214] Besluitenlijst Bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag.

dat de lokale wetgeving over alcoholcontroles nog niet is geformaliseerd en van kracht. Volgens hen is het onjuist dat er geen middelen of apparatuur beschikbaar is op de eilanden.

3.6.8. Conclusie

De Veiligheidswet BES – en meer specifiek hoofdstuk 4 – heeft gezorgd voor een begin in de planmatige aanpak van brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Omdat er voor de transitie een nationaal wettelijk kader ontbrak waardoor de eilandelijke verordeningen op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding gefragmenteerd waren en geen sluitend geheel boden, is er een nieuwe wet in het leven geroepen.

Alle eilanden hebben inmiddels de benodigde plannen opgesteld, hoewel de uitwerking in deelplannen met name op Sint Eustatius en Saba nog uitgewerkt moet worden. Er is daarmee een start gemaakt in de planmatige aanpak van rampenbestrijding. De eilanden zijn (nog) niet zelfstandig in staat om rampen op te lossen en crisis te bezweren, maar hebben bijstand nodig van omringende eilanden en van andere organisaties.[215] Oefeningen vinden steeds vaker plaats, maar hebben nog niet altijd de gewenste structuur en samenhang.

Bij de handhaving was er met name in het begin sprake van onduidelijkheden tussen de eilanden en de Inspectie, maar dat is inmiddels verbeterd.

3.7 Overige wetgeving

3.7.1. Algemene inleiding

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de overige wetgeving die nader bij de verdiepende bureauanalyse is bestudeerd. In paragraaf 3.7.2 wordt de Wet elektriciteit en drinkwater BES besproken. Vervolgens worden in de subparagrafen 3.7.3 en 3.7.4 de VROM-BES, het Bouwbesluit BES en de administratieve rechtspraak behandeld. De paragraaf sluit in paragraaf 3.7.5 af met een behandeling van de Kieswet in verband met het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de Eilandsraad en het kiesrecht voor de Eerste Kamer.

3.7.2. Wet elektriciteit en drinkwater BES

Inleiding

In deze paragraaf staat de Wet elektriciteit en drinkwater BES centraal. Het gaat hierbij om een wet die nog niet is ingevoerd. De wet zal naar verwachting per 1 juli 2016 in werking treden. Achtereenvolgens komen de totstandkoming van de wet, consultatie, de inhoud van de wet, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid aan de orde.

Totstandkoming van de wet

Redenen voor een nieuwe wet

Aan het invoeren van deze regeling ligt een aantal redenen ten grondslag. De eerste reden is dat de Wet drinkwater BES en de Wet elektriciteitsconcessies BES (deze gelden sinds 10 oktober 2010 nadat de desbetreffende landsverordeningen via de IBES zijn omgezet in wetten in formele zin) niet voldoen aan de door de ministers van EZ en I&M gewenste eisen. De wetten geven de ministers van EZ en I&M bijvoorbeeld geen directe bevoegdheden ten

[215] Door het ministerie zijn voorbeelden genoemd zoals het Verenigde Naties Ontwikkelingsplan UNDP, Carribean Disaster Emergency Response Agency, Disaster Risk Reduction en Climat Risk Management.

aanzien van de energie- en de drinkwatervoorziening, terwijl deze ministers wel verantwoordelijk zijn voor betrouwbare en betaalbare voorzieningen. De tweede reden voor een nieuwe wet is dat Caribisch Nederland heeft aangegeven de vraagstukken rond de drinkwater- en energievoorziening niet alleen te kunnen oplossen en dat het bestaande reguleringskader de nodige beperkingen heeft.[216]

Uit onderzoek in 2012 naar een regulerend kader voor de elektriciteitsvoorziening in Caribisch Nederland[217] is gebleken dat de voorzieningen in Caribisch Nederland, gelet op de belangrijkste doelen van het energie- en het drinkwaterbeleid (te weten betrouwbare levering, betaalbaarheid en duurzaamheid) te wensen over laten. Door op deze terreinen verbeteringen aan te brengen zouden bovendien de tarieven stijgen tot een maatschappelijk gezien niet acceptabel niveau. In 2013 heeft het onderzoeksbureau SEO op verzoek van de gezaghebber van Bonaire en de minister van EZ onderzoek gedaan naar de governance van het Water- en Energiebedrijf Bonaire. Tijdens dat onderzoek zijn serieuze tekortkomingen in de governance geconstateerd. Dit heeft op enkele onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, maar de memorie van toelichting specificeert niet op welke punten.[218]

Legislatieve terughoudendheid
In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aandacht besteed aan het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid. Daarin is onder andere aangegeven dat het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid niet betekent dat nooit nieuwe regelgeving opgesteld kan worden. Het ministerie van EZ licht toe dat het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid betekent dat zoveel als mogelijk aangesloten moet worden bij de specifieke omstandigheden van de eilanden, en dat dit voor dit onderwerp heeft geleid tot een beperkt wetsvoorstel waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij deze specifieke omstandigheden. In de memorie van toelichting bij deze wet is aangegeven dat het noodzakelijk werd geacht om het huidige beleid te verbeteren, omdat de Wet drinkwater BES en de Wet elektriciteitsconcessies BES de elektriciteit- en drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid onvoldoende garanderen. Daarnaast is de kwaliteit, het toezicht en de handhaving ten aanzien van de elektriciteit- en drinkwaterkwaliteit en de leveringszekerheid door de hele keten onvoldoende gewaarborgd. Dit terwijl goede voorzieningen, waarin de drinkwaterkwaliteit, de leveringszekerheid, het toezicht en de handhaving zijn gewaarborgd, direct en van groot belang is voor de volksgezondheid in Caribisch Nederland.[219]

Differentiatie
Het wetsvoorstel heeft niet tot doel om de wetgeving te harmoniseren met Europees Nederland. De drinkwater en elektriciteitsvoorziening is en zal in Caribisch Nederland anders geregeld zijn dan in Europees Nederland. Als reden voor die differentiatie worden genoemd het insulaire karakter, de kleine oppervlakten ervan, de geringe bevolkingsomvang en het geaccidenteerde landschap. Een gereguleerd netwerk waarin verschillende leveranciers met elkaar concurreren is onrealistisch. Het is onmogelijk om in Caribisch Nederland een elektriciteitsmarkt naar Europees Nederlands model in te richten. Vanwege de beperkte omvang van de markt zullen de productie en distributie in Caribisch Nederland over het algemeen dan ook monopoliefuncties blijven.[220]

---

[216] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 2.
[217] Het onderzoek werd als bijlage meegezonden met een brief van de minister van Economische Zaken, d.d. 17 december 2012. *Kamerstukken II* 2012-2013, 31 568, nr. 125.
[218] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 2-3.
[219] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 3-4.
[220] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 1.

Er is sprake van differentiatie tussen de eilanden in die zin dat de opwekking en distributie van elektriciteit op Saba en Sint Eustatius niet worden gesplitst vanwege de kleinschaligheid op die eilanden.

Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer. Op 10 april 2015 is een nota van wijziging[221] ingediend waarin op een aantal punten vereenvoudiging en technische aanpassing heeft plaatsgevonden. De verwachting is dat de wet op 1 juli 2016 in werking zal treden.

Consultatie

De wetgever heeft getracht zoveel mogelijk belanghebbenden te consulteren door middel van internetconsultatie, telefonische en videogesprekken en overleggen in persoon met (vertegenwoordigende organisaties van) belanghebbenden in de openbare lichamen. In de memorie van toelichting is niet expliciet aangegeven in welk stadium de consultatie heeft plaatsgevonden.[222]

In de memorie van toelichting is aangegeven dat langdurig en intensief met de Bestuurscolleges van openbare lichamen van gedachten is gewisseld over dit wetsvoorstel.[223] Tijdens de interviews op de eilanden bleek dat de gesprekspartners in algemene zin tevreden zijn over de manier waarop de consultatie verlopen is, net als bij andere 'nieuwe' wetten, zoals de wijziging van de Kieswet. "De wetten zijn keurig aangekondigd, er is serieus over gesproken en er zijn bijeenkomsten georganiseerd." De consultatie bij de Wet elektriciteit en drinkwater wordt als een positief voorbeeld gezien in vergelijking met de eerdere ervaringen die gesprekspartners bij andere wetsvoorstellen met de consultatie hebben. De directie Samenleving en zorg van het openbaar lichaam Bonaire is positief over hun betrokkenheid bij de consultatie; zij geven aan dat zij in het verleden vaak 'vergeten' werden, maar dat het belangrijk is om bij de invoering van wetgeving aandacht te hebben voor de maatschappelijke effecten van de wetgeving.

Op Bonaire vinden gesprekspartners wel dat er eerder gestart had kunnen worden met de consultatie. Gesprekspartners adviseren om bij toekomstige consultatie altijd éérst bilateraal te overleggen met de eilanden, dan een conceptwetsvoorstel op te stellen en dan consultatie. Op die manier zijn de eilanden beter betrokken bij het wetgevingsproces.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Bestuurscolleges van Saba en Sint Eustatius vinden dat het wetsvoorstel te veel is opgesteld op basis van de situatie op Bonaire. De eilanden vinden dat de situatie op hun eiland naar behoren functioneert en dat extra toezicht niet noodzakelijk is. Het Bestuurscollege van Sint Eustatius stond daarnaast ook negatief tegenover de verschuiving van bevoegdheden van het openbaar lichaam naar de minister, zoals de aanwijzingsbevoegdheid van producenten.[224]

Discussiepunten die door stakeholders zijn aangedragen tijdens de consultatie zijn onder meer:

- De regulering van de tarieven bevatte een consequente invoering van tarieven op basis van het kostenveroorzakersbeginsel. Omdat dit ook een doorbelasting van kapitaalslasten van de productie via gebruiksonafhankelijk tarief betekende, zou dit

[221] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 7.
[222] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 18-19.
[223] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 19.
[224] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 19.

leiden tot een relatief hoog gebruiksonafhankelijk tarief en een corresponderend laag gebruiksafhankelijk tarief, wat voor afnemers van kleine hoeveelheden en voor de minder draagkrachtigen zeer nadelig uit zou pakken. Hoewel in het wetsvoorstel een systematiek was voorgesteld om dit effect tegen te gaan, hebben stakeholders aangegeven dat dit in de praktijk niet doeltreffend is en bij hen bleef de vrees bestaan dat de minder draagkrachtigen een onwenselijke verandering van hun rekening zouden ondervinden. Daarnaast werd als ander nadeel aangedragen dat er een verminderde prikkel tot energie- en waterbesparing zou zijn. Het wetsvoorstel is door deze opmerkingen door het ministerie aangepast zodat de kapitaalslasten van de productie via het gebruiksafhankelijk tarief in rekening worden gebracht.

- Regulering van bedrijven komt volgens stakeholders op Saba en Sint Eustatius te vroeg. Een eerste prioriteit zou volgens hen de verzelfstandiging van de elektriciteitsbedrijven op Saba en Sint Eustatius moeten zijn (deze bedrijven behoorden ten tijde van de consultatie bij GEBE, het gezamenlijk elektriciteitsbedrijf van Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten). De stakeholders verwachten dat de bedrijven veel werk zullen hebben aan naleving door de wet, vooral door het toezicht van de ACM.
- Het onderwerp consumentenbescherming, kwaliteit van dienstverlening en leveringsvoorwaarden had op Bonaire voornamelijk de aandacht, onder meer ook vanuit individuele burgers. Dit kan volgens de memorie van toelichting verder uitgewerkt in lagere wetgeving.[225]

Op de eilanden is onder ander gesproken met het bedrijf WEB. Dit bedrijf heeft nauw contact met het openbaar lichaam Bonaire en met de ministeries EZ en I&M. Het WEB voelt zich gehoord door de ministeries; er was volgens hen veelvuldig contact. Ook het besluit en de ministeriële regeling worden in nauw overleg met het openbaar lichaam en met bedrijven ingevuld. Als het om de concrete invulling van normen en bedragen gaat, vinden de bedrijven wel dat “de voorstellen vanuit Nederland soms wel erg met een Nederlandse bril worden gedaan”. Een voorbeeld hiervan is de tariefstructurering waarvan het in eerste instantie de bedoeling was de Nederlandse structuur één op één over te nemen.

De consultatie heeft aantoonbaar invloed gehad op de inhoud van het wetsvoorstel. Op basis van de reacties is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd. Er zijn onder andere wijzigingen aangebracht ten aanzien van de centrale rol van de distributeur en de eindverantwoordelijkheid voor de voorzieningszekerheid op de langere termijn, de inzet van alternatieve productie in noodsituaties en de looptijd van vergunningen.[226] Ook is differentiatie tussen de eilanden aangebracht nadat Saba en Sint Eustatius hebben aangegeven dat de opwekking en distributie van elektriciteit op deze twee eilanden niet kan worden gesplitst vanwege de kleinschaligheid.

Inhoud van de wet[227]

Algemeen

De huidige Wet drinkwater BES is met name gericht op de drinkwaterkwaliteit en minder op de governance van de drinkwatervoorziening. Eén van de gevolgen daarvan is volgens de memorie van toelichting dat de drinkwaterprijs vele malen hoger is dan in Europees Nederland.

---

[225] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 20.
[226] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 18-19.
[227] De informatie in deze paragraaf is beschreven in *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 4-18.

Met de Wet elektriciteit en drinkwater BES zal een nieuw regulerend kader in Caribisch Nederland gaan gelden. Doel is het inrichten van een betaalbare (transparante, efficiënte en doelmatige) en betrouwbare (leveringszekerheid en veiligheid) elektriciteits- en drinkwatervoorziening.

Het wetsvoorstel bevat voorschriften ten aanzien van de activiteiten die de bedrijven ontplooien (productie van drinkwater, productie van elektriciteit, distributie van drinkwater en/of distributie van elektriciteit). Daarnaast bevat het wetsvoorstel ook regels ten aanzien van andere relevante delen van de drinkwaterketen, zoals collectieve leidinginstallaties (in bijvoorbeeld appartementencomplexen), collectieve drinkwatervoorzieningen met eigen productie (bijvoorbeeld hotels) en woninginstallaties.[228]

De productie van drinkwater en elektriciteit
Voor de productie van drinkwater en elektriciteit is in beginsel een vergunning van de minister van I&M (in het geval van drinkwater) of de minister van EZ (in het geval van elektriciteit) vereist. In sommige gevallen is een vergunning niet vereist, zoals bij de productie van hernieuwbare energie voor hoofdzakelijk eigen gebruik (zonnepanelen).

Bij amvb kunnen regels worden gesteld over de productie van drinkwater of elektriciteit. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat er in ieder geval regels over de kwaliteit en de kwaliteitscontrole van de drinkwaterproductie zullen worden gesteld.

In het geval van onvoorziene situaties die het gevolg zijn van een calamiteit is de distributeur in eerste instantie verplicht tot levering van nooddrinkwater. Hij dient in ieder geval een noodvoorraad van zeven dagen aan te houden. Indien deze noodvoorraad onvoldoende is, kan een noodproducent worden aangewezen. Hiervoor is geen vergunning van de minister nodig. De noodproducent ontvangt alleen bij daadwerkelijke levering een vergoeding.

Distributie van drinkwater en elektriciteit
Bij het transport en de levering van drinkwater en elektriciteit hebben de distributeurs een monopoliepositie. In verband met de kleinschaligheid is het volgens de memorie van toelichting onmogelijk en onwenselijk om hierin een verandering aan te brengen. Per eiland is er één distributeur die de transport en levering van drinkwater en elektriciteit verzorgt (met uitzondering van Saba waar geen drinkwaternet is).

Voor de distributie is een exclusieve aanwijzing van de minister vereist (artikel 3.2 Wet elektriciteit en drinkwater BES). Bij de voorbereiding van dat besluit zal het Bestuurscollege van het desbetreffende eiland worden geraadpleegd. De volgende eisen worden aan een distributeur gesteld:
- hij dient een voor zijn doel geschikt, efficiënt en betrouwbaar net, inclusief meters, aan te leggen;
- hij moet zijn net vernieuwen en uitbreiden, zodat aansluiting en verbruik van drinkwater en elektriciteit mogelijk is;
- hij dient zijn net in eigendom te hebben;
- hij dient een kwaliteits- en capaciteitsdocument op te stellen, waarin hij een inschatting van het toekomstige totale verbruik en van het piekverbruik maakt;
- hij dient het kwaliteits- en capaciteitsdocument toe te zenden aan de toezichthoudende instanties;
- hij gaat contracten aan voor langdurige levering of investeert in productiecapaciteit.

[228] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 6.

Het wetsvoorstel bevat tevens voorschriften over de weigering een aansluiting op het drinkwaterleidingnet aan te leggen en het beëindigen van de levering van drinkwater of elektriciteit.

Tariefregulering
Het wetsvoorstel bevat voorts regels over tariefregulering. Deze voorschriften zijn in de Wet elektriciteit en drinkwater BES opgenomen om de consumenten en investeerders te beschermen en de productieve efficiëntie van de onderneming te waarborgen.

Uitgangspunt voor de tarieven van productie, transport en levering is kostenoriëntatie. Het wordt producenten en distributeurs toegestaan om een winstmarge in de tarieven op te nemen. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) zal toezicht houden op de tarieven van productie, transport en levering. De ACM stelt daartoe een methode vast waarin beschreven wordt op welke manier zij de tarieven vaststelt om een doelmatige bedrijfsvoering te bevorderen.

Naast een gebruiksafhankelijk tarief wordt een gebruiksonafhankelijk vast tarief voorgesteld. Bij dit tarief geldt dat niet het gebruik, maar de grootte van de aansluiting bepalend is voor de hoogte.

Subsidie
De tarieven van de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening zijn in Caribisch Nederland erg hoog. Voor veel inwoners van Caribisch Nederland is het moeilijk om deze hoge tarieven op te brengen. Op korte termijn is van betaalbaarheid geen sprake zonder subsidie. Daarom wordt in het wetsvoorstel voor de distributeur de mogelijkheid gecreëerd om vanuit Europees Nederland een subsidie te verkrijgen. De subsidie is bestemd voor de distributeur om een deel van de kosten van transport te dekken. Hij brengt vervolgens alleen de niet door subsidie gedekte kosten in rekening. Op deze manier moet de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening in Caribisch Nederland voor alle inwoners betaalbaar worden.

Inspecties
In de Wet elektriciteit en drinkwater BES worden de productie, het transport en de levering van elektriciteit en drinkwater gereguleerd. Om de uitvoering van en het toezicht op deze regelgeving te waarborgen, zijn er twee toezichthouders aangewezen:

1) de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voor het economische toezicht, en
2) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor het technische- en volksgezondheidstoezicht.

De primaire taak van de ACM en de ILT is het toezien op het in stand houden van een deugdelijke en duurzame voorziening van elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba die aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. In de memorie van toelichting is aangegeven dat bij het organiseren van het toezicht en de handhaving de specifieke omstandigheden op de eilanden in ogenschouw worden genomen. De ILT zal worden aangewezen als toezichthouder op het gebied van de kwaliteit en veiligheid van de elektriciteit- en drinkwatervoorziening. Het wetsvoorstel biedt echter de ruimte om met toestemming van het openbaar lichaam ook lokale toezichthouders aan te wijzen.

De minister van I&M en de ACM hebben op grond van dit wetsvoorstel de volgende handhavende bevoegdheden:

- een last onder dwangsom;

- een last onder bestuursdwang;
- een bindende gedragslijn; en
- een bestuurlijke boete.

Naast deze preventieve en repressieve sancties zijn nog andere bijzondere bevoegdheden gegeven, namelijk het stellen van regels over maatregelen die genomen moeten worden door een distributeur van drinkwater bijvoorbeeld bij gevaar voor de volksgezondheid en de bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning of aanwijzing.

Aansluiting bij andere wetgeving
Voor de uitvoering en de handhaving is aansluiting gezocht bij het instrumentarium uit de BES-regelgeving dat al op de eilanden geldt, zoals de Wet maritiem beheer BES, de Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES en de Wet Inspectie Biociden BES. Dit is mede gedaan naar aanleiding van het advies daartoe van de Raad van State.[229] Reden is de eenduidigheid voor burgers en bedrijven in het toe te passen sanctiearsenaal, maar ook voor de ambtenaren die met toezicht belast zijn.

Aanvankelijk waren er passages uit de Europees Nederlandse Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Het wetsvoorstel is echter op dit punt aangepast, omdat de Algemene wet bestuursrecht niet in Caribisch Nederland geldt en de Raad van State adviseerde om aansluiting te zoeken bij het instrumentarium uit de BES-regelgeving.

Overige zaken
In het wetsvoorstel wordt verder aandacht besteed aan duurzame decentrale elektriciteitsvoorziening (zonnepanelen of windturbines) en decentrale drinkwatervoorziening (opvang van regenwater in cisternen).

Uitvoerbaarheid
Op Bonaire is het Water- en Energiebedrijf Bonaire (WEB) verantwoordelijk voor de levering van drinkwater en elektriciteit aan alle 8.500 huishoudens, bedrijven en organisaties. Het bedrijf is eigendom van het openbaar lichaam. Uit een gesprek met het WEB blijkt dat een indirect effect van het opstellen van de nieuwe wet is dat het heeft geleid tot meer professionalisering bij het bedrijf en tot meer duurzame varianten van het aanbieden van energie, met name doordat elektriciteit nu onder de aandacht is gebracht.

Op Saba en Sint Eustatius ligt de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening bij verschillende bedrijven. Op Sint Eustatius vindt het omzetten van zeewater in drinkwater plaats in de waterfabriek van St. Eustatius Utility Company (Stuco) en op Saba zijn er twee particuliere waterfabrieken, hiernaast zijn er op Saba bedrijven voor drinkwaterdistributie per tankauto. Voor elektriciteit hebben beide eilanden sinds 1 januari 2014 te maken met een nieuwe leverancier (Stuco op Sint Eustatius en Saba Electric Company (SEC) op Saba), nadat het oude bedrijf GEBE (dat beide eilanden plus Sint Maarten van elektriciteit voorzag) is ontmanteld en nu nog alleen Sint Maarten van elektriciteit voorziet.[230]

Als belangrijk knelpunt is door diverse gesprekspartners op de drie eilanden aangegeven dat de prijzen van drinkwater en elektriciteit erg hoog zijn. Dit is geen direct effect van wetgeving en kan ook niet gemakkelijk door wetgeving opgelost worden, maar het is wel één van

[229] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 4.
[230] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3, p. 4.

de beoogde doelen van de wet. Door de kleinschaligheid van de eilanden is het een kostbaar proces om tot een kwalitatief goede drinkwaterkwaliteit te komen en ook vergt het kostbare investeringen om alle huishoudens en bedrijven van voldoende elektriciteit te voorzien.

De opmerkingen die in interviews op Bonaire gemaakt zijn over de uitvoerbaarheid betreffen details die als neveneffecten gekwalificeerd kunnen worden . Een voorbeeld is dat het introduceren van de mogelijkheid voor consumenten en bedrijven om minder elektriciteit af te nemen en zelf generatoren en zonnecollectoren te kunnen gebruiken volgens gesprekspartners negatieve effecten heeft op de massa waardoor de prijzen van elektriciteit nog verder kunnen stijgen. Daarnaast zijn zorgen geuit over het afschaffen van de meteropnemers en het introduceren van 'slimme' meters bij het openbaar lichaam Bonaire, omdat de inwoners op het eiland daarop niet voorbereid zouden zijn. Bij het WEB vindt men dat het voor de technische beheersbaarheid van het systeem noodzakelijk is over actuele informatie te kunnen beschikken.

Op Sint Eustatius geven gesprekspartners aan dat er weinig lokale zeggenschap is over drinkwater en elektriciteit. Een voorbeeld is de vaststelling van de tarieven door de ACM. Het gaat daarbij vooral om onduidelijkheid over de reden dat dit buiten de eilanden om wordt vastgesteld; men vraagt zich bijvoorbeeld af of de tarieven in Europees Nederland ook worden vastgesteld door de ACM. Een ander voorbeeld waarbij geen lokale zeggenschap gedeeltelijk naar rijksniveau verschuift is, is het benoemen van de leden van de Raad van Commissarissen van de bedrijven die elektriciteit en water aanbieden; de benoeming van de leden behoeft goedkeuring van de minister.

Handhaafbaarheid

De minister van I&M is verantwoordelijk voor het verlenen van een vergunning aan producenten als voor het aanwijzen van een distributeur van drinkwater. Daardoor kan hij volgens de memorie van toelichting invulling geven aan een effectief handhavingssysteem. De minister heeft dan ook de regie over het toezicht en hij dient het toezicht te coördineren. Daartoe wordt bij ministerieel besluit een handhavingsplan opgesteld waarin staat welke prioriteiten worden gesteld en welke middelen worden ingezet om een bepaalde toezichtstaak uit te voeren. Dit plan wordt afgestemd met de betrokken handhavers, zoals het Openbaar Ministerie, het openbaar lichaam, de ILT en de ACM. In de memorie van toelichting zijn de kleinschaligheid van de eilanden, de beperkte capaciteit en de verscheidenheid aan regelgeving genoemd als reden om integrale afspraken met betrekking tot het uitvoeren van het toezicht te maken.[231]

Tijdens het opstellen van de nieuwe wet heeft de ACM een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uitgevoerd. De ACM concludeerde dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is en heeft op enkele onderdelen verbetervoorstellen gedaan. Aan de hand hiervan is het wetsvoorstel verder aangescherpt. Daarnaast heeft de ILT een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op dit wetsvoorstel. Naar aanleiding van opmerkingen van de ILT is de afbakening en coördinatie van de handhaving, met name tussen de ILT en ACM, van dit wetsvoorstel verduidelijkt. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft een leidende rol gekregen in het prioriteren en inrichten van het handhavingsbeleid.[232]

[231] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 16-18.
[232] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 089, nr. 3 (MvT), p. 16-18.

Tijdens de interviews op de eilanden werd door verschillende gesprekspartners aangegeven dat de rol van de ILT in het toezicht onduidelijk is. Gesprekspartners op Bonaire hebben twijfels of de ILT een functie heeft, omdat in de praktijk het eerstelijnstoezicht op bijvoorbeeld de drinkwaterkwaliteit al door de directie toezicht en handhaving van het openbaar lichaam wordt uitgevoerd. De rapportageplicht naar het ACM kost volgens gesprekspartners een hoop tijd, maar dit wordt niet als negatief ervaren.

Conclusie

Op het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is voor de nog aanhangige Wet elektriciteit en drinkwater BES een uitzondering gemaakt, in die zin dat een nieuwe regeling is opgesteld. Daarbij is volgens het ministerie wel zoveel als mogelijk aangesloten bij de specifieke omstandigheden van de eilanden. Uit de gesprekken op de eilanden blijkt dat men positief is over de consultatie. Gesprekspartners geven aan dat de consultatie beter verliep dan bij wetten die rond 10 oktober 2010 zijn opgesteld of aangepast. Desalniettemin zijn er nog wel punten ter verbetering, waaronder al vóór het opstellen van de conceptwetgeving meer overleg met de eilanden.

Op Saba en Sint Eustatius vindt men dat de wetgeving te veel uitgaat van de situatie op Bonaire. Ook bestaat bij sommige onderdelen van de wet onduidelijkheid over het waarom van de aanpassing, zoals de benoeming van de Raad van Commissarissen voor bedrijven door de minister.

Bij uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gaat het vooral om de *verwachte* uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, omdat het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden. De uitvoerbaarheid wordt positief gewaardeerd, mede doordat een uitgebreide consultatie over het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden. De knelpunten betreffen voornamelijk details. Het belangrijkste zorgpunt voor gesprekspartners blijft de prijs van drinkwater en elektriciteit. Hoe de handhaving van de wet zich zal ontwikkelen is nog onbekend. Gesprekspartners zijn positief over de in het wetsvoorstel voorgestelde werkwijzen, maar vraagt zich af hoe de afstemming zal plaatsvinden tussen het huidige toezicht door het openbaar lichaam zelf ten opzichte van de nieuwe toezichthouders ACM en ILT.

3.7.3. VROM-BES en het Bouwbesluit BES

Inleiding

In deze paragraaf staan de VROM-BES en het BES Bouwbesluit centraal. In de Wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer-BES (VROM-BES) zijn een Wet milieubeheer-op-maat, een Woningwet-op-maat en regelingen op de terreinen van huisvesting, ruimtelijke ordening en de bescherming van Antarctica opgenomen.

Achtereenvolgens komen de totstandkoming, de consultatie, de inhoud van de wet, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid aan de orde. Er wordt afgesloten met een korte conclusie.

Totstandkoming

VROM-BES

Ondanks dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalde onderwerpen inzake de fysieke leefomgeving reeds in hun eilandsverordeningen hadden geregeld, kon niet worden volstaan met de bestaande eilandelijke regelgeving. Dat kwam doordat de bestaande eilandelijke

regelgeving -en ook de landsverordeningen- waren verouderd, of op onderdelen onvolledig waren.

Bij de vormgeving van de VROM-BES is gestreefd naar eenvoud.[233] Uiteindelijk is de VROM-BES toch een vrij gedetailleerde wet geworden, Bij de wet is aangesloten op het op het transitiemoment geldende ontwerp landsverordening grondslagen milieubeheer van de Nederlandse Antillen.[234]

De VROM-BES wordt gefaseerd in Caribisch Nederland ingevoerd. Per 1 juli 2012 is een aantal artikelen uit de VROM-BES in werking getreden. Het betreft onder meer:

- een aantal algemene bepalingen, waaronder een verplichting voor de minister om eenmaal in de vijf jaar een milieubeleidsplan vast te stellen en de verplichting voor de Eilandsraad om jaarlijks een milieuprogramma vast te stellen;
- een hoofdstuk over wonen;
- een aantal artikelen met betrekking tot milieu en afval(water);
- artikelen met betrekking tot toezicht, handhaving en strafbaarstelling;

De invoering van deze bepalingen heeft, vanwege de aard van deze bepalingen, op de eilanden beperkt geleid tot andere werkzaamheden of processen. Zo wordt gewerkt aan een juridische onderbouwing van het afvalbeleid en het beleid met betrekking tot de waterkwaliteit en milieu regels voor bedrijven (het Inrichtingen en activiteiten besluit milieubeheer).De VROM-BES is op de eilanden bekend, maar speelt nog geen rol van betekenis. De verwachting is dat dit met andere nog in te voeren onderdelen van de wet (bv MER) wel het geval zal zijn.

Milieuregelgeving
De milieuregelgeving is een belangrijk onderdeel van de VROM-BES. Bij het ontwerpen van deze regelgeving zijn de landsverordeningen en de Europees Nederlandse Milieuwetwetgeving als uitgangspunt genomen.[235] Doel was om een milieubeleid te ontwikkelen dat voldoet aan internationale verdragen en aan andere internationale verplichtingen en waarmee de gerezen milieuproblemen op de eilanden kunnen worden aangepakt.[236]

Bouwen
De regelgeving ten aanzien van bouwen was verouderd en is geactualiseerd. In hoofdstuk 2 van de VROM-BES zijn de uitgangspunten voor regelgeving op het terrein van bouwen en wonen opgenomen.

Differentiatie VROM-BES
Bij de parlementaire behandeling van de VROM-BES is aangegeven dat het zeer belangrijk is dat er rekening wordt gehouden met het insulaire karakter van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kleine oppervlakten, geringe bevolkingsomvang, het moeilijke reliëf en de economische afhankelijkheid van de eilanden. De Raad van State was op dit punt zeer kritisch en adviseerde om het wetsvoorstel te vereenvoudigen.[237] Het kabinet gaf aan dat gelet op de kleinschaligheid en het insulaire karakter van Bonaire, Sint Eustatius en Saba de procedures

---

[233] *Kamerstukken II,* 2009/10, *32 473,* nr. 3, p. 29. (MvT VROM-BES)
[234] *Kamerstukken II,* 2009/10*, 32 473*, nr 4, p. 3.
[235] *Kamerstukken II*, 2009-10, 32 473, nr. 3 (MvT VROM-BES) , p. 3.
[236] Idem, p. 3.
[237] *Kamerstukken II,* 2009/10*, 32 473*, nr 4, p. 2.

zo eenvoudig mogelijk moesten worden gehouden, maar dat er wel bepaalde minimumeisen moesten bestaan om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen nemen.[238]

De regelgeving en bestaande procedures zijn, in vergelijking met de Europees Nederlandse regelgeving, vereenvoudigd. In dat opzicht bestaat er dus een verschil met het Europese deel van Nederland. Tijdens de parlementaire behandeling is niet duidelijk aangegeven op welke punten er daadwerkelijk is afgeweken en wat de specifieke redenen voor differentiatie waren.

De VROM-BES kent een intensief parlementair traject, waarbij de gevolgen voor de eilanden, met name die ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, een belangrijke rol speelden. In dit kader is een groot aantal toezeggingen gedaan omtrent ondersteuning en capaciteit. Deze toezeggingen zijn gedeeltelijk nagekomen en hebben met name betrekking op het onderdeel milieu.

Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit VROM-BES
Bij de opstelling van het wetsvoorstel is het subsidiariteitsbeginsel uitgangspunt geweest. Er zijn zoveel mogelijk taken belegd bij de bestuursorganen van Caribisch Nederland:

- Op het vlak van huisvesting, bouwen, afvalstoffen, afvalwater en ruimtelijke ordening krijgt de Eilandsraad de mogelijkheid om deze onderwerpen geheel of gedeeltelijk in te vullen afhankelijk van de lokale behoeften en mogelijkheden door middel van eilandsverordeningen;
- de Bestuurscolleges zijn aangewezen als bevoegd gezag voor de meeste vergunningplichtige inrichtingen en voor alle niet-vergunningplichtige inrichtingen. Voor deze laatste groep wordt tevens de mogelijkheid geboden aan de Bestuurscolleges om via maatwerkvoorschriften verder invulling te geven aan eigen beleid en de behoefte van de eilanden;
- Daar waar er relevante en proportionele verschillen zijn tussen de eilanden is eveneens gekozen om nadere invulling over te laten aan de eilandsbesturen.

Van dit principe is alleen afgeweken:

- Indien uit verdragsrechtelijke verplichtingen volgt dat dit een bevoegdheid is van de regering van de verdragspartij. Een voorbeeld is het overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen op basis van het Verdrag van Bazel, waarbij de minister bevoegd is tot het vaststellen van regelgeving.
- Indien er grote risico's voor het milieu of de volksgezondheid zijn, is eveneens gekozen om de bevoegdheid bij de minister neer te leggen. Hierbij kan worden gedacht aan regelgeving omtrent de bouw- en brandveiligheid. Met betrekking tot bouwen zijn de bevoegdheden die meer van lokale aard zijn, zoals regels met betrekking tot het gebruik van de woning en de welstand, belegd bij de eilandsbesturen;
- Indien voor de uitvoering van de regelgeving zeer specialistische kennis noodzakelijk is, is de bevoegdheid ook bij de minister gelegd.

BES Bouwbesluit
In artikel 2.3 van de VROM-BES is een wettelijke grondslag opgenomen om krachtens amvb nadere voorschriften te geven. Wat betreft de bouwtechnische voorschriften is het een en ander uitgewerkt in het BES Bouwbesluit. Het BES Bouwbesluit bevat voorschriften met betrekking tot het bouwen van bouwwerken en het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk. Het BES Bouwbesluit zal naar verwachting op 1 januari 2016 inwerking treden.

[238] Idem, p. 3.

Het BES Bouwbesluit maakt onderscheid in nieuwbouw en bestaande bouw.[239] Bij het bouwen van bouwwerken (nieuwbouw) gelden technische voorschriften. Die technische voorschriften zijn in het BES Bouwbesluit in verschillende hoofdstukken geclusterd.

- hoofdstuk 2 bevat technische voorschriften uit oogpunt van veiligheid;
- hoofdstuk 3 bevat technische voorschriften uit oogpunt van gezondheid;
- hoofdstuk 4 bevat technische voorschriften uit oogpunt van bruikbaarheid;
- hoofdstuk 5 bevat technische voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open ervan en terreinen.

Voor bestaande bouw gelden alleen gebruiksvoorschriften.

De Bestuurscolleges van Caribisch Nederland zijn bevoegd om bouwvergunningen en gebruiksvergunningen te verlenen.[240] Het BES Bouwbesluit bevat slechts de randvoorwaarden die nodig zijn om een aanvraag voor een dergelijke vergunning te toetsen. Bij het vaststellen van de technische prestatie-eisen hebben de Bestuurscolleges veel beleidsvrijheid.

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een vergunning moet worden gekeken of:[241]

a) voldaan wordt aan de voorschriften van het BES Bouwbesluit;
b) voldaan wordt aan de Welstandsnota;
c) er geen strijd is met een ontwikkelingsplan (zie artikel 7 van de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplannen BES)
d) aannemelijk is dat word voldaan aan de bouwverordening (zie artikel 2.4 van de VROM-BES)
e) er geen monumentenvergunning nodig is.

Indien het bovenstaande geen problemen oplevert, dan kan de bouwvergunning worden verleend. .

Legislatieve terughoudendheid en differentiatie Bouwbesluit BES

Bonaire en Sint Eustatius beschikten al over een bouw- en woningverordening, Saba beschikte over een Building and House Ordinance. Deze waren echter verouderd en bevatten niet alle aspecten van een veilige en goede bouw.[242]

Het Europees Nederlandse Bouwbesluit 2003 (hierna: Bouwbesluit 2003) en het Europees Nederlandse Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit 2012) zijn bij de voorbereiding van het BES Bouwbesluit als uitgangspunt genomen. De regering heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om het Bouwbesluit 2012 niet op Caribisch Nederland van toepassing te verklaren, omdat die regelgeving niet aansluit op de specifieke bouwomstandigheden (bv klimaat en bouwwijze) en de kleinschaligheid van de eilanden.[243] In de Nota van Toelichting bij het BES Bouwbesluit is uitdrukkelijk ingegaan op het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid.[244]

Bij het bepalen van de technische voorschriften voor nieuwbouw is zoveel mogelijk gekeken naar het Bouwbesluit 2003 en is daarbij aansluiting gezocht. Er is voor gekozen om te wer-

[239] *Stb.* 2014, 539.
[240] Idem, p. 11.
[241] Stb 2014, 539, p. 13.
[242] Idem, p. 9.
[243] Idem, p. 7.
[244] Idem, p. 8.

ken met functionele voorschriften, wat betekent dat de voorschriften een kader geven waaraan een bouwwerk moet voldoen. De verdere invulling van de functionele voorschriften is in het kader van de legislatieve terughoudendheid overgelaten aan de eilanden. Daarnaast verschillen de bouwomstandigheden tussen de eilanden en kan er op deze manier met die verschillende bouwomstandigheden rekening worden gehouden. Momenteel wordt er invulling gegeven aan de invulling van de functionele voorschriften.

Consultatie

VROM-BES

Bij de voorbereiding van de VROM-BES heeft voor alle eilanden een ambtelijke en bestuurlijke consultatie plaatsgevonden.[245] Het concept wetsvoorstel is meermalen aan de betrokken ambtenaren en bestuurders van Caribisch Nederland informeel toegezonden. Daarna is het concept in meerdere sessies door met de betrokken lokale ambtenaren besproken. Het merendeel van de opmerkingen uit deze sessies zijn verwerkt in een nieuw concept dat begin december 2009 aan de lokale ambtenaren en bestuurders is voorgelegd. De opmerkingen uit deze consultatieronde zijn weer meegenomen in het uiteindelijke wetsvoorstel. Met name Bonaire was kritisch over het wetsvoorstel vanwege:[246]

- het geen rekening houden met de nog te voeren discussie over de taakverdeling;
- het aan de minister van VROM,(thans I&M) in plaats van het Bestuurscollege toekennen van bepaalde bevoegdheden;
- de toename van de regeldruk, de behoefte aan extra menskracht, kennis en financiele middelen voor de uitvoering;
- het niet op de eilanden toegesneden zijn van de betreffende regelgeving;
- het teveel bij algemene maatregel van bestuur en daarmee te weinig via eilandsverordeningen willen regelen;
- het, gelet op de tijdsdruk, niet kunnen voorleggen aan de Eilandsraad en maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

Naar aanleiding hiervan is toegezegd dat het ministerie over de onder het wetsvoorstel ressorterende lagere regelgeving, waaronder eventuele eilandsverordeningen, in nauw overleg zal treden met Caribisch Nederland. Daarbij zullen ook de verscheidene taakverdelingsaspecten en de aard van regelgeving (amvb en/of eilandsverordening) uitdrukkelijk betrokken worden.[247] Een voorbeeld hiervan is het Inrichtingen en Activiteitenbesluit.

Bouwbesluit BES

Een ontwerpbesluit is in oktober 2013 gedurende drie maanden aan de openbare lichamen van Caribisch Nederland ter consultatie voorgelegd. Hierop is uitgebreid gereageerd. Vervolgens is het ontwerpbesluit met de eilanden besproken, waarbij de eilanden commentaar gaven op het ontwerpbesluit. De eilanden vonden het concept teveel gebaseerd op de Nederlandse regelgeving en niet passend op Caribisch Nederland.[248] Daarnaast vonden de eilanden het vooral belangrijk dat zij zoveel mogelijk een eigen invulling kunnen geven aan de voorschriften van het Bouwbesluit.[249] Het beoordelen van de concepten was vanwege het ontbreken van kennis en ervaring voor Caribisch Nederland een lastige klus. Met de wensen van Caribisch Nederland is zoveel mogelijk rekening gehouden. De consultatie heeft ervoor

[245] *Kamerstukken II,* 2010/11, 32 473, nr 7 (Nota n.a.v. het verslag VROM-BES) , p. 23..
[246] *Kamerstukken II,* 2009/10*, 32 473*, nr 4, p. 26.
[247] *Kamerstukken II,* 2009/10*, 32 473*, nr 3 (MvT VROM-BES), p. 28.
[248] *Stb.* 2014, 539, p. 9.
[249] Idem, p. 9.

gezorgd dat het ontwerpbesluit is aangepast en beter aansluit op de situatie op Caribisch Nederland.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

VROM-BES
Tijdens de parlementaire behandeling van de VROM-BES is uitvoerig gesproken over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regelgeving.[250] De Tweede Kamer maakte zich erg veel zorgen over de handhaving van de regelgeving in Caribisch Nederland. Die zorgen kwamen onder meer door de snelheid waarmee de regelgeving van toepassing zou worden in Caribisch Nederland, de beperkte capaciteit, de geringe beschikbare middelen voor implementatie en handhaving en de manier waarop er op dat moment in Caribisch Nederland handhavend werd opgetreden.[251] Uiteindelijk is afgesproken om de VROM-BES gefaseerd inwerking te laten treden, zodat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regelgeving verzekerd is.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is – net als in Nederland – het houden van interbestuurlijk toezicht mogelijk geworden.[252] Op grond van artikel 10.1 van de VROM-BES kan de minister van I&M interbestuurlijk toezicht uitoefenen in Caribisch Nederland en kan er worden ingegrepen als er in strijd met het algemeen belang of de beleidsuitgangspunten van de minister wordt gehandeld. Verder beoogt men op basis van het interbestuurlijke toezicht een goed inzicht in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet te verkrijgen.[253]

Tijdens de parlementaire behandeling heeft de regering aangegeven dat de problemen van handhaving in een kleine gemeenschap nadrukkelijk spelen.[254] De politieke en sociale consequenties voor ambtenaren en bestuurders van Caribisch Nederland zijn veel groter dan in het Europese deel van Nederland. Bovendien kunnen lokale en kleinschalige omstandigheden belemmerend werken voor een professionelere handhavingscultuur. Om die belemmerende factor zo klein mogelijk te maken is het volgende gedaan:

- op de eilanden was een drietal VROM (thans I&M) medewerkers gedetacheerd die onder meer het bestaande ambtenarenapparaat begeleiden en bijstaan bij het opstellen van bijvoorbeeld milieuvergunningen;
- er is/wordt gewerkt aan opleiding, scholing en professionalisering van de lokale ambtenaren;
- VROM (thans I&M) heeft voor de periode van de transitie een verandermanager (Rijksinspecteur) aan Bonaire geleverd om een Directie Toezicht en Handhaving op te zetten;
- om Caribisch Nederland te ontlasten is, in overleg met de eilanden, besloten om het toezicht van de meest risicovolle activiteiten bij de minister neer te leggen;
- er worden/zijn initiatieven ontplooid voor het ontwikkelen van een integriteitcode voor handhavers en voor hun verdere professionalisering.

Implementatie VROM-BES
Om de implementatie zo goed mogelijk te laten verlopen:

[250] O.a. *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 473, nr. 4, p. 2 (MvT). en Handelingen II, 2010/11, 47, item 2, p. 3.
[251] *Handelingen II*, 2010/11, 47, item 2, p. 10.
[252] *Kamerstukken II,* 2009/10*, 32 473*, nr 4, p. 4.
[253] Idem, p. 5.
[254] *Kamerstukken II,* 2010/11, 32 473, nr 7 (Nota n.a.v. het verslag VROM-BES), p. 20.

- worden voor de meest milieubelastende bedrijven de aanvragen voor de vergunningen voorbereid door DCMR Milieudienst Rijnmond in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en door de Gemeente Breda in het kader van het VNG-twinningproject
- wordt er voorlichting gegeven en er worden gesprekken gevoerd met bepaalde sectoren bij het opstellen van nieuwe regelgeving en de implementatie ervan. Zo worden met de eigenaren van de hotels gesprekken gevoerd over de verwerking van afvalwater op Bonaire. Dit onder meer in het kader van de waterzuiveringsinstallatie die op Bonaire wordt gebouwd.
- heeft de gemeente Breda in het kader van het VNG-twinningproject met garagebedrijven een traject doorlopen om de regels die voor deze inrichtingen gaan gelden op basis van het Inrichtingenbesluit BES te implementeren.
- Ondanks het feit dat de VROM-BES een verplichting kent om een consistent en samenhangend beleid te voeren is er geen Rijks milieubeleidsplan tot stand gekomen. Dit geldt wel voor de milieuprogramma's. Deze zijn in concept gereed maar nooit door de openbare lichamen vastgesteld.

Het vorenstaande geldt met name voor Bonaire. Saba en St. Eustatius hebben niet een dergelijke ondersteuning ontvangen.

Bouwbesluit BES
Indien het Bestuurscollege een bouwvergunning of gebruiksvergunning heeft verleend, moet uiteraard gecontroleerd worden of het gebouw overeenkomstig de vergunning en volgens het BES Bouwbesluit wordt gebouwd of gebruikt.

Een bouwvergunning is niet vereist, indien er sprake is van een vergunningsvrije activiteit of een bouwactiviteit van beperkte betekenis. Toch moet het bouwwerk in dat geval wel voldoen aan de voorschriften van de hoofdstukken 2 tot en met 4 van het BES Bouwbesluit. Ook hier dienen de voorschriften van het Bouwbesluit dus te worden gehandhaafd. Indien het Bestuurscollege constateert dat een bepaalde bouwactiviteit in strijd is met het BES Bouwbesluit, kan het Bestuurscollege de betrokkene een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen. De bevoegdheid daartoe ontleent het Bestuurscollege aan artikel 10.4 van de VROM-BES.

De Bestuurscolleges en de minister beschikken ook over een discretionaire bevoegdheid om de eigenaar van een bestaand bouwwerk te verplichten om voorzieningen te treffen. Deze aanschrijvingsbevoegdheid bestaat alleen als het risico bestaat dat er, als gevolg van de slechte staat zijn van een bestaand bouwwerk of van het gebruik van een dergelijk bouwwerk, gevaar voor gezondheid en veiligheid ontstaat.

Het BES Bouwbesluit moet nog in werking treden. Er is dus nog geen ervaring met de uitvoering van het besluit. De praktijk zal uitwijzen hoe dit gaat. Dit betreft zowel het toetsen van aanvragen als het houden van toezicht en het eventueel handhavend optreden. Caribisch Nederland zal op deze onderwerpen naar verwachting nog een aantal slagen moeten maken.

Conclusie
De VROM-BES wordt gefaseerd op Caribisch Nederland ingevoerd. Omdat de bestaande landelijke en eilandelijke regelgeving waren verouderd, of op onderdelen onvolledig waren, kon niet worden volstaan met de bestaande eilandelijke en landelijke regelgeving. Bij de

VROM-BES is deels aansluiting gezocht bij de bestaande (ei)landelijke regelgeving en deels bij het Nederlandse systeem.

Per 1 juli 2012 is een aantal artikelen uit de VROM-BES in werking getreden. De invoering van deze bepalingen heeft op de eilanden nog niet geleid tot andere werkzaamheden of processen. De VROM-BES is op de eilanden bekend, maar speelt nog geen rol van betekenis. De verwachting is dat dit bij de invoering van nieuwe onderdelen (bv MER en milieuvergunningen) wel het geval zal zijn.

Het BES Bouwbesluit is nog niet in werking getreden. Van gewijzigde werkwijzen is nog geen sprake. De eilanden zijn verder gegaan met de bestaande werkwijzen.

Over zowel de VROM-BES als het BES Bouwbesluit heeft consultatie plaatsgevonden. De consultatie heeft geleid tot diverse aanpassingen in de regelgeving. Naar de mening van de eilanden is bij de eerste opzet van het BES Bouwbesluit teveel vanuit het Nederlandse systeem gedacht en was er te weinig rekening gehouden met de cultuur, de werkwijzen, de bouwmethodieken en de klimatologische omstandigheden. Gedurende het proces is een en ander aangepast.

De ervaringen van de consultatie rondom het BES Bouwbesluit zijn meegenomen bij het lopende traject van het Inrichtingen- en Activiteiten Besluit. De consultatie wordt thans meer projectmatig en intensiever aangepakt, waarbij de eilanden een belangrijke rol spelen.

3.7.4. Administratieve rechtspraak

Inleiding

In deze paragraaf komt de Wet administratieve rechtspraak BES (WarBES) aan de orde. Deze wet regelt het bestuursprocesrecht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de totstandkoming van de WarBES, de belangrijkste uitgangspunten van deze regeling (op het punt van legislatieve terughoudendheid en differentiatie), consultatie, de inhoud van de regeling en de toepassing van de WarBES in de praktijk. Ofschoon dit niet onder de WarBES valt, wordt tevens aandacht besteed aan het klachtrecht.

De totstandkoming van de WarBES

Overwegingen bij aanpassen wetgeving

In het Europese deel van Nederland wordt het algemene bestuursrecht en bestuursprocesrecht geregeld door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De Awb is echter (nog) niet – behoudens hoofdstuk 9 over het klachtrecht – van toepassing op de eilanden. Invoering van de Awb op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zou namelijk te veel belasting voor de eilanden meebrengen. Daarnaast komt het in stand houden van een voor Caribisch Nederland aparte – eigen – rechtspleging ook ten goede aan de toegankelijkheid van de rechter. De inwoners van Caribisch Nederland behoort immers ter plaatse rechtsbescherming toe te komen.[255]

Voor de transitie was het bestuursprocesrecht geregeld in de Landsverordening administratieve rechtspraak Nederlandse Antillen (Lar NA). Met de nieuwe staatkundige positie van de eilanden en de opheffing van de Nederlandse Antillen is deze regelgeving omgevormd tot

[255] Dit ligt ook in de rede als een beschikking afkomstig is van de Rijksoverheid of andere bestuursorganen met een zetel in het Europese deel van Nederland.

Nederlandse wetgeving. In de WarBES is de inhoud van de Lar NA vrijwel geheel overgenomen. Er hebben slechts enkele wijzigingen plaatsgevonden. Het gaat daarbij voornamelijk om technische wijzigingen zoals het vervangen van verwijzingen naar wetgeving en de vervanging van begrippen in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen.[256] Ten aanzien van de vereisten voor de benoeming tot bijzondere rechter heeft wel een inhoudelijke wijziging ten opzichte van het Antilliaanse bestuursprocesrecht plaatsgevonden. De Lar NA bevatte namelijk een minimumleeftijd als vereiste voor de benoeming tot bijzondere rechter. Dit vereiste is niet in de WarBES overgenomen, omdat er naar het oordeel van de regering geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor de leeftijdgrens van 30 jaar is. Volgens de regering zijn er immers andere geschikte selectiecriteria dan leeftijd voorhanden.[257]

De bestuursrechtspraak is op de eilanden dus anders geregeld dan in het Europese deel van Nederland. Het formele bestuursprocesrecht dat op de eilanden geldt is neergelegd in de WarBES. Deze is beperkter van opzet dan het Awb-bestuursprocesrecht. De praktische invulling is echter, blijkens jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof, geënt op (de praktijk van) dit Awb-procesrecht.[258] Deze praktische invulling betreft ongeschreven bestuurs(proces)recht die gebaseerd is op Nederlands Antilliaanse jurisprudentie en algemene (ongeschreven) beginselen van behoorlijk bestuur.[259]

Legislatieve terughoudendheid

Naast de overbelasting van de eilanden worden als redenen om niet over te gaan tot invoering van de Awb genoemd de afspraak dat Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk van kracht blijft en geleidelijk aan zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving en het feit dat de bestuursorganen op de eilanden en het lokale overheidspersoneel gewend zijn aan het Antilliaanse recht.[260]

Differentiatie

In verband met de “goed functionerende, rechterlijke organisatie van de Nederlandse Antillen en Aruba” is bewust gekozen voor continuïteit, aldus de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie).[261] In het licht daarvan zou, na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen, divergentie tussen Caribisch Nederland enerzijds en Curaçao, Sint Maarten en Aruba anderzijds op bezwaren stuiten. Er bestaat een sterke behoefte aan rechtseenheid tussen Caribisch Nederland en de drie Caribische landen van het Koninkrijk. Dit zal verklaren waarom een nadere motivering van de differentiatie ten opzichte van het Europese deel van Nederland aan de hand van eisen van geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit niet in de parlementaire stukken is aan te treffen.

Consultatie

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn op verschillende manieren betrokken geweest bij de totstandkoming van (nieuwe) Nederlandse wetgeving. De Landsverordening administratieve

[256] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 88.
[257] Zie de artikelen 11 en 12 van de WarBES en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 959, nr. 3 (MvT ABES), p. 89.
[258] Zie ook J. Th. Drop, *De invloed van de Nederlandse bestuursrechtspraak op de rechtspraak in Lar-zaken* (diss. University of Curaçao), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2014.
[259] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 957, nr. 3 (MvT IBES), p. 11.
[260] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 956, nr. 3 (MvT wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland), p. 13.
[261] *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R 1884), nr. 3 (MvT voorstel van rijkswet tot regeling van taken en bevoegdheden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba), p. 1.

rechtspraak is middels de IBES omgezet in de WarBES. De WarBES is vervolgens door middel van de ABES I en de Aanpassingsregeling BES-wetten aangepast. In de parlementaire stukken bij deze wetten wordt niet gesproken over de betrokkenheid van de eilanden bij de totstandkoming van deze algemene wetten of de WarBES. Het is derhalve onduidelijk of er ten aanzien van de WarBES consultatie heeft plaatsgevonden.

Inhoud van de WarBES

Bestuursorganen op Bonaire, Sint Eustatius, Saba of in het Europese deel van Nederland kunnen besluiten nemen die de inwoners van de eilanden raken. De WarBES biedt voor het Caribische deel van Nederland rechtsbescherming en dus de mogelijkheid om tegen dergelijke besluiten op te komen.[262] Hieronder worden de in het algemeen te volgen procedures beschreven.[263]

Beroep bij het Gerecht in eerste aanleg

Op grond van de WarBES kunnen belanghebbenden tegen een beschikking van een bestuursorgaan binnen zes weken beroep instellen bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Gerecht).[264] Het Gerecht doet in beginsel schriftelijk uitspraak, tenzij ter zitting mondeling uitspraak is gedaan.[265] Blijkens het jaarverslag van het Gemeenschappelijk Hof over 2014 kwamen er in 2014 bij het Gerecht in eerste aanleg van de BES in totaal 47 “Lar-zaken” binnen;[266] in 2013 ging het om 39 “Lar-zaken”.[267] Tijdens interviews werd opgemerkt dat op de eilanden op een andere manier dan in het Europese deel van Nederland wordt omgegaan met conflicten. Dit kwam vooral naar voren in op Sint Eustatius en Saba gehouden interviews. Daar werd benadrukt dat men probeert geschillen vooral op een informele manier op te lossen (waarbij een enkele keer ook de eilandraad wordt betrokken).

Facultatieve bezwaarfase

Een belangrijk verschil tussen de WarBES en de Awb is dat op de Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen verplichte bezwaarschriftprocedure is voorgeschreven: de WarBES bevat slechts een facultatieve bezwaarfase.[268] Belanghebbenden zijn zelf bevoegd om een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat de bestreden beschikking heeft genomen. Indien een belanghebbende van deze mogelijkheid gebruik maakt, kan hij pas beroep bij het Gerecht instellen als het bestuursorgaan op het bezwaarschrift heeft beslist (of als het bestuursorgaan niet tijdig, dat wil zeggen binnen vier maanden, eenmaal te verlengen met

---

[262] Het gaat daarbij specifiek om beschikkingen in de zin van de WarBES. Onder een beschikking dient volgens artikel 3 van de WarBES een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is te worden verstaan.

[263] De WarBES bevat ook nog een aantal bijzondere procedures zoals de mogelijkheid tot vereenvoudigde behandeling, verzet, de behandeling van spoedeisende aangelegenheden, schorsing, voorlopige voorziening, onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak herziening bij een onherroepelijke uitspraak het geven van een voorziening bij het niet gevolg geven aan een uitspraak. Zie de artikelen 79 tot en met 99 van de WarBES.

[264] Zie voor het begrip bestuursorgaan artikel 2 van de WarBES en voor de termijn voor het indienen van een beroepschrift artikel 16 van de WarBES.

[265] Zie de artikelen 49 en 52 van de WarBES. De uitspraak van het Gerecht strekt tot onbevoegdverklaring van het Gerecht, niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, ongegrondverklaring of gegrondverklaring van het beroep. Een gegrondverklaring leidt, net als in het Europese deel van Nederland, tot het geheel of ten dele vernietigen van de bestreden beschikking. Het Gerecht kan bepalen dat de rechtsgevolgen van de vernietigde beslissing geheel of gedeeltelijk in stand blijven, het bestuursorgaan opdragen om een nieuwe beslissing te nemen of de zaak zelf afdoen. Zie hiervoor artikel 50 van de WarBES.

[266] Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Jaarverslag 2014, p. 56. Voor Bonaire is een aantal uitspraken gedaan over de bouw van een horecapier in het Bonaire Marine Park; zie GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 juni 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:2-5. Een andere Bonairiaanse zaak betreft de vraag of het ouderdomspensioen in het Caribische deel van Nederland gelet op de hoogte van het pensioen in het Europese deel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel; zie GEA Bonaire, Sint Eustatius en Saba 12 maart 2014, ECLI:NL:OGEABES:2014:1.

[267] Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Jaarverslag 2013, p. 26.

[268] Zie artikel 55 e.v. van de WarBES.

dertig dagen[269], op het bezwaarschrift heeft beslist). De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt, net als in het Europese deel van Nederland, zes weken.

Indien belanghebbenden geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar te maken, betekent dit niet dat er geen heroverweging van het besluit door het bestuursorgaan plaatsvindt. De WarBES bevat namelijk een bevoegdheid om een heroverweging op verzoek van het Gerecht plaats te laten vinden.[270] Het Gerecht kan het beroepschrift toezenden aan het bestuursorgaan met het gemotiveerde verzoek om binnen een door het Gerecht te stellen termijn te verklaren of het bereid is de beschikking te heroverwegen (soort bestuurlijke lus). Indien het bestuursorgaan op het verzoek bevestigend antwoordt, wordt het beroepschrift niet door het Gerecht in behandeling genomen. De indienen van het beroepschrift dient hiervan onverwijld op de hoogte te worden gesteld.

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt weinig formeel bezwaar gemaakt. Dit zal ten minste voor een deel te maken hebben met een eigen wijze van omgaan met conflicten (zie boven) en een daarmee samenhangende eigen klachtencultuur. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een voorkeur voor een klacht bij de gedeputeerde – die in een kleinschalige samenleving niet ver van de burger staat – boven het formeel bezwaar maken of beroep instellen. De gesprekspartners op Saba gaven aan dat er gemiddeld ongeveer vijf keer per jaar een bezwaarschrift binnenkomt (bij het openbaar lichaam). Voor Sint Eustatius zijn geen aantallen bekend; gezien het verschil in bevolkingsomvang ligt voor de hand dat het aantal bezwaarschriften voor Bonaire het grootst is, maar ook daarvan zijn geen cijfers bekend. Opmerkelijker is dat tijdens interviews op Bonaire kritiek is geuit op het facultatieve karakter van de bezwaarschriftprocedure: de bezwaarschriftprocedure zou net als in het Europese deel van Nederland en in Aruba, algemeen verplicht moeten zijn.

Hoger beroep bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Tegen de uitspraak van het Gerecht kunnen partijen binnen zes weken hoger beroep instellen bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof).[271] Zowel in 2013 als in 2014 is 20 keer in "LAR-zaken" hoger beroep bij het Hof ingesteld.[272]

Klachtprocedures

Als opgemerkt, is hoofdstuk 9 van de Awb, over klachtprocedures, wel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing. In verband met de mondeling ingestelde cultuur bezoeken medewerkers van de Nationale ombudsman een paar keer per jaar de eilanden (in 2014 in april en november). Het bezoek wordt tevoren ruimschoots, op uitnodigende wijze, aangekondigd, onder meer via radiospots. Geïnterviewden op Sint Eustatius en Saba meldden dat geregeld gebruik wordt gemaakt van het klachtrecht. In 2014 werden vanuit Caribisch Nederland 141 verzoeken bij de Nationale ombudsman ingediend, wat verhoudingsgewijs ongeveer 2,5 keer zo vaak is als vanuit het Europese deel van Nederland.[273]

[269] Zie artikel 69 van de WarBes.
[270] Zie artikel 54 van de WarBES.
[271] Zie artikel 76 van de WarBES. Het Hof kan de niet-ontvankelijkheid uitspreken, de uitspraak van het Gerecht bevestigen (met overneming of verbetering van de gronden) of de uitspraak van het Gerecht (geheel of gedeeltelijk) vernietigen en de zaak vervolgens zelf af doen. Indien het Hof de niet-ontvankelijkheid heeft uitgesproken of de uitspraak van het Gerecht heeft vernietigd, dan wordt het beroepschrift terugverwezen naar het Gerecht (behalve in geval van finalisering). Het Hof kan de terugverwijzing achterwege laten, als het beroepschrift kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond is. Indien de zaak is terugverwezen naar het Gerecht, dan wordt de zaak hervat in de stand waarin de behandeling zich bevond.
[272] Gemeenschappelijk Hof van Justitie, Jaarverslag 2013, p. 28, en Jaarverslag 2014, p. 59.
[273] Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 167, nr. 2, p. 47.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In de WarBES en de bijbehorende parlementaire stukken is niet gesproken de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. Uit de op de eilanden gevoerde gesprekken is niet gebleken dat de uitvoering van de WarBes met problemen gepaard gaat. Er is alleen een keer kritiek geuit op het facultatieve karakter van de bezwaarschriftprocedure.

Conclusie

De WarBES is een voortzetting van de Lar NA, gebaseerd op een bewuste keuze voor rechtseenheid op het punt van rechtsbescherming in het gehele Caribische deel van het land Nederland. Dit impliceert voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zowel legislatieve terughoudendheid als differentiatie ten opzichte van het Europese deel van Nederland, waar de Algemene wet bestuursrecht geldt. Er zijn geen indicaties dat de uitvoering van de WarBES knelpunten kent. Daarbij is van betekenis dat de praktijk van de WarBES is geënt op jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof die oog heeft voor het Awb-bestuurs(proces)recht. Vergeleken met het Europese deel van Nederland lijkt, in verband met de kleinschaligheid van deze eilanden, op Saba, Sint Eustatius en Bonaire extra gewicht toe te komen aan informele geschiloplossing. In hoeverre daaraan naast voordelen ook nadelen zitten, is in de interviews niet ter sprake gekomen. Het op de eilanden van toepassing zijnde hoofdstuk 9 Awb, over klachtvoorzieningen, blijkt in Caribisch Nederland in een behoefte te voorzien.

3.7.5. Kieswet

Inleiding

Bij dit thema staat de wijziging van het kiesrecht centraal. Hieronder wordt niet op de inhoud van de regeling afzonderlijk ingegaan maar, in het kader van de totstandkoming van de wettelijke regeling, op de problemen met het oog waarop een procedure tot wijziging van de Grondwet loopt. Voorts wordt aandacht besteed aan een paar praktische problemen, met name bij het stemmen bij volmacht.

Totstandkoming

Redenen voor de aanpassingen

In Caribisch Nederland heeft men kiesrecht met betrekking tot de Eilandsraad, de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Problematisch is het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de Eilandsraad en, via de Eilandsraad, voor de Eerste Kamer. De desbetreffende wijziging van de Grondwet en de veranderingen in de Kieswet zijn in een nieuwsbericht van de Tweede Kamer getypeerd als een "staatsrechtelijke breinbreker".[274] Het is een complex probleem, dat tot spanningen leidt in de relatie tussen Europees Nederland en de eilanden en dat zich uitstrekt over een periode die terug gaat tot de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006 en tot 2008, toen de eerste wijzigingen van de Kieswet zijn voorgesteld.
De Kieswet is gewijzigd op het moment van de transitie, op 10 oktober 2010. Als bekend, vond toen ook een wijziging van het Statuut plaats (zie vooral artikel 1, tweede lid, Statuut. Daarnaast is de Kieswet in 2013 aangepast,[275] welke wijziging in 2015 in werking is getre-

[274] Tweede Kamer, Kiesrecht op de BES-eilanden complex vraagstuk, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/kiesrecht_op_de_bes_eilanden_complex_vraagstuk, geraadpleegd 18 juni 2015.
[275] Stb. 2013, 289.

den.[276] Kernbepalingen zijn artikel Ya 14 Kieswet (actief kiesrecht) en artikel 11 WolBES (passief kiesrecht). Voorts is een voorstel tot wijziging van de Grondwet aanhangig bij de Eerste Kamer.[277] Op dit moment speelt de kwestie van het kiesrecht dus nog steeds.

Nieuwe regelgeving en daarbij ontstane problemen
In navolging van de nieuwe staatkundige verhoudingen en de transitie van wetgeving is het kiesrecht voor de inwoners van Caribisch Nederland gewijzigd. De nieuwe staatkundige verhoudingen en de nieuwe structuur leveren een tweetal samenhangende problemen op, die gezamenlijk weer een nieuw probleem opleveren. De twee problemen zijn:

- probleem 1: Het kiesrecht van niet-Nederlandse ingezetenen van de eilanden;
- probleem 2: De wijze waarop de vertegenwoordiging in de Eerste Kamer wordt gekozen.[278]

Probleem 1
Nederlanders op de eilanden hebben actief en passief kiesrecht voor de Eilandsraad. Niet-Nederlandse ingezetenen komt dat kiesrecht eveneens toe. Niet-Nederlanders in het Europese deel van Nederland mogen immers ook onder bepaalde voorwaarden stemmen voor de gemeenteraad of zich voor dit college kandidaat stellen. Echter, niet-Nederlandse ingezetenen op de eilanden hadden dit recht niet. Op 10 januari 2011 heeft het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaald dat artikel Ya 14 van de Kieswet, waarin was vastgelegd dat het kiesrecht voor de Eilandsraadverkiezingen alleen toekwam aan Nederlanders, buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de artikelen 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden.[279] Volgens het Gemeenschappelijk Hof is het oude artikel Ya 14 Kieswet, dat het actief kiesrecht voor de Eilandsraad beperkte tot Nederlanders, in de situatie waarin de leden van de eilandsraden geen kiesrecht voor de Eerste Kamer hebben, in strijd met het discriminatieverbod.

Probleem 2
Doordat de eilanden geen onderdeel van een provincie zijn, kunnen de bewoners geen vertegenwoordiging kiezen in de Eerste Kamer, die immers via de verkiezingen van Provinciale Staten wordt gekozen, aldus artikel 55 Grondwet. De artikelen 4 en 53 Grondwet, alsmede artikel 4 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, brengen mee dat alle Nederlanders het recht hebben om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de hun algemeen vertegenwoordigende organen. Door de eilandsraden mede de Eerste Kamer te laten kiezen, zou het probleem worden opgelost. Nederlanders in Caribisch Nederland kiezen dan de leden van de eilandsraden, die op hun beurt de leden van de Eerste Kamer kiezen. Hiervoor moet de Grondwet worden aangepast.

De oplossing voor de twee hierboven genoemde problemen resulteert in een nieuw probleem: als niet-Nederlanders in Caribisch Nederland de eilandsraden mogen kiezen en daarin zitting mogen nemen, dan kunnen niet-Nederlanders ook invloed op de samenstelling van

---
[276] Stb. 2015, 27.
[277] Wetsvoorstel 33 131. Zie voor de aanhouding van het voorbereidend onderzoek *Kamerstukken I* 2012/13, 31 331, C.
[278] Uitvoerig over deze problematiek H.M.B. Breunese & L.L. van der Laan, 'De gordiaanse knoop van 10/10/10/: het kiesrecht in het Caribische deel van Nederland, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2015/3.
[279] Gemeenschappelijk Hof van Justitie 10 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP2929. Zie voor de eerste reactie van de regering haar brief van 21 januari 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 IV, nr. 25.

de Eerste Kamer uitoefenen; als ze in de Eilandsraad gekozen worden, kunnen ze zelfs rechtstreekse invloed uitoefenen. Zulke invloed hebben niet-Nederlanders in Europees Nederland niet. Het probleem is relatief, in aanmerking genomen dat het bij de niet-Nederlanders in Caribisch Nederland om ongeveer 2.000 Colombianen en Venezolanen gaat, terwijl ongeveer 700.000 tot 1 miljoen Nederlanders geen stemrecht voor de Eerste Kamer hebben omdat zij niet in een provincie wonen (maar in het buitenland, net over de grens of ver weg).[280] Tegelijkertijd is sprake van een principieel vraagstuk, in het bijzonder in de verhouding tussen het Caribische en Europese deel van Nederland.

Door het kiesrecht voor de eilandsraden te beperken tot Nederlanders, hadden niet-Nederlanders geen invloed op de samenstelling van de eilandsraden. Wanneer niet-Nederlanders wel aan verkiezingen voor de eilandsraden meedoen en de leden van deze eilandsraden kiesrecht hebben voor de Eerste Kamer, zouden niet-Nederlanders invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer hebben. Dit wordt onwenselijk geacht.[281] Anderzijds moeten in elk geval Nederlanders in Caribisch Nederland invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer hebben. Als oplossing is vervolgens voorgesteld een apart kiescollege in Caribisch Nederland in te stellen, met als enige taak het verkiezen van leden van de Eerste Kamer samen met de leden van provinciale staten. Minister Plasterk was, mede uit een oogpunt van kosten, geen voorstander van een dergelijk kiescollege. Maar hij heeft een novelle in consultatie gebracht die het aanhangige wetsvoorstel wijzigt: het kiesrecht voor de Eerste Kamer wordt niet toegekend aan de leden van de Eilandsraad, maar aan de leden van een apart kiescollege of aparte kiescolleges.[282]

Met laatstgenoemd voorstel wordt getracht te bewerkstelligen dat Nederlanders in Caribisch Nederland invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer, dat niet-Nederlanders invloed hebben op de samenstelling van de Eilandsraad en dat niet-Nederlanders geen invloed hebben op de samenstelling van de Eerste Kamer.

Legislatieve terughoudendheid
Hierover is niet gesproken in de parlementaire stukken. De verandering in de wetgeving ziet op het oplossen van enkele problemen met betrekking tot het kiesrecht, waardoor een aanpassing in de regeling nodig werd geacht.

Differentiatie
Het fundamentele karakter van het kiesrecht impliceert het uitgangspunt dat men het kiesrecht op de eilanden zoveel mogelijk dezelfde inhoud wil geven als in het Europese deel van Nederland. In samenhang daarmee vloeit uit verdragsrecht voort dat ook Caribische Nederlanders het recht hebben om de samenstelling van de Eerste Kamer te beïnvloeden. In het kader van het kiesrecht is voorts afgezien van differentiatie waar het gaat om de mogelijkheid te stemmen bij volmacht. Omdat stemmen bij volmacht in het Europese deel mogelijk is, is dat ook op de eilanden (weer) mogelijk geworden.

Consultatie
Voor de inrichting van de wetgeving met betrekking tot het kiesrecht is en wordt uitgebreid overlegd met de eilandbesturen. Verschillende brieven van de eilandbesturen zijn opgeno-

[280] Zie voor deze aantallen *Handelingen II* 2014/15, nr. 5, item 3, p. 4-5, resp. *Kamerstukken I* 2014/15, 33 900, C, p. 5.
[281] Wetsvoorstel 33 900 is bedoeld om te voorkomen dat niet-Nederlanders invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer; (een del van) de Eerste kamer heeft zelf om dit wetsvoorstel gevraagd. Het wetsvoorstel regelt dat het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de eilandsraden vervalt indien de leden van de eilandsraden de Eerste Kamer zouden gaan kiezen. Als de nieuwe novelle over aparte kiescolleges wordt aangenomen, is dat niet langer nodig.
[282] www.internetconslutaties.nl/kiescollegenovelle.

men in de parlementaire stukken over het kiesrecht. Daarnaast heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden. In verband met het principiële karakter van het kiesrecht was de communicatie over het onderwerp af en toe vrij fel. Zo werd de minister in een brief van het bestuur van Sint Eustatius beticht van "misbruik van bevoegdheden" en "gebrek aan respect voor de eilandsraden".[283] In het consultatieproces is mede ingegaan op het hieronder te bespreken, op de eilanden ervaren knelpunt van stemmen bij volmacht.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Tijdens de gesprekken op de eilanden is gewag gemaakt van een aantal knelpunten met betrekking tot de verkiezingen op de eilanden. Gewezen werd op het tijdsverschil tussen de Cariben en het Europese deel van Nederland, dat kan meebrengen dat in Caribisch Nederland gestemd kan worden terwijl in het Europese deel van Nederland al zicht bestaat op de verkiezingsuitslag.

Een belangrijker knelpunt waarvoor aandacht werd gevraagd, is het gebruik van volmachten op de Caribische eilanden. Op deze eilanden had men in het verleden (jaren zestig / zeventig) ervaren dat van de mogelijkheid om te stemmen bij volmacht misbruik wordt gemaakt. Daarom was deze mogelijkheid afgeschaft. Sinds 10 oktober 2010 is het gebruik van volmachten weer toegestaan. Bij de laatste verkiezingen (eilandsraden, voorjaar 2015) is op Bonaire 11,5% van de stemmen bij volmacht uitgebracht, op Saba zelfs 21%. Geïnterviewden gaven aan hierover grote zorg te hebben: men is bevreesd voor ronselpraktijken.

Tijdens interviews werd benadrukt dat deze punten in het consultatieproces aan de orde zijn gekomen, maar dat de wetgever hier niet met de inbreng van de eilanden is meegegaan. Het onderwerp stemmen bij volmacht is op de eilanden nog altijd springlevend, getuige een op 26 mei 2015 op Bonaire aangenomen motie waarin de Eerste en Tweede Kamer onder meer worden verzocht de mogelijkheid van stemmen bij volmacht flink aan banden te leggen.[284]

Conclusie

Het meest in het oog springt de praktijk van het ruime gebruik van volmachten. In afwijking van de inbreng van de eilanden in het consultatieproces is de mogelijkheid van stemmen bij volmacht op de Caribische eilanden heringevoerd. Dit is in overeenstemming met wat in het Europese deel van Nederland is toegestaan. Het kan echter, gelet op de kleinschaligheid van de eilanden, misbruik in de hand werken.

Het praktische aspect van het tijdsverschil in het verloop van verkiezingen tussen de Cariben en het Europese deel van Nederland verdient eveneens opmerking. Het kiesrecht van niet-Nederlanders voor de Eilandsraad is nu geregeld. Het kiesrecht van Caribische Nederlanders voor de Eerste Kamer vergt nog nader aandacht

[283] Zie verder de Brief van minister Plasterk aan de heer E. Henriquez, Eilandsraadlid Openbaar Lichaam Sint Eustatius, 18 juni 2014, kenmerk 2014-0000315892.

[284] Besluit van de Eilandsraad van Bonaire van 26 mei 2015, no 1, Archiefnr. 2015005033.

3.8 Samenvatting

3.8.1. Inleiding

In deze paragraaf zijn twintig (onderdelen van) wetten en besluiten binnen dertien wetgevingscomplexen en clusters beschreven. In deze slotparagraaf vatten we de belangrijkste bevindingen op een aantal kernthema's samen.

3.8.2. Consultatie

In dit hoofdstuk is het wat betreft consultatie vooral gegaan over de perceptie van de gesprekspartners als het gaat om consultatie over de wetgeving. Er is op de eilanden geen positief oordeel over deze consultatie, terwijl vanuit de ministeries wordt aangegeven dat er volop consultatie is geweest. Het was voor de eilanden vaak niet mogelijk, vanwege het ontbreken van materiedeskundigheid en/of capaciteit, om een gefundeerde reactie op wetgeving te geven. In de wet- en regelgeving die in deze paragraaf is beschreven, heeft consultatie in de meeste gevallen niet aantoonbaar geleid tot specifieke inbreng vanuit de eilanden, laat staan tot aanpassingen. Op grond van consultatie is de Veiligheidswet BES wel aangepast; de betrokkenheid van de gezaghebbers bij het beheer van de politie is versterkt. Bij onderwijswetgeving is uitvoerig geconsulteerd. Het is niet te herleiden tot welke aanpassingen dit heeft geleid.

Bij een aantal wetten hebben eilandbestuurders (naar eigen zeggen) in de consultatiefase gewezen op (potentiële) knelpunten en met kracht op wijziging aangedrongen, maar zonder resultaat. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de Wet toelating en uitzetting BES (over onder meer de minimale verblijfsduur voor een permanente verblijfsvergunning en de hoogte van leges) en de veranderingen in de Kieswet (bijvoorbeeld als het gaat om stemmen met een volmacht). Consultatie heeft vooral in de wetten die tot stand (zijn) komen na 2010 geleid tot aanpassingen. Het gaat daarbij in dit onderzoek om de VROM-BES, de Wet elektriciteit en drinkwater en het Bouwbesluit BES.

Over de fiscale wetgeving wordt op Saba en Sint Eustatius aangegeven dat over verschillende versies van de fiscale plannen consultatie heeft plaatsgevonden, maar niet op het (gewijzigde) laatste voorstel. Over het algemeen zijn de vertegenwoordigers van de eilanden van mening dat er weinig gedaan is met hun inbreng over de fiscale wetgeving. Wel hebben naar aanleiding van de consultaties 'quick fixes' plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de vorm van een overgangstermijn met een lager tarief voor de vastgoedbelasting.

3.8.3. Legislatieve terughoudendheid

In zijn algemeenheid is het uitgangspunt van continuïteit van Caribisch Nederlandse regelgeving en geleidelijke invoering van Europees Nederlandse regelgeving toegepast. Er waren weinig beleidsmatige wijzigingen. Hierop bestaan echter belangrijke uitzonderingen. De Veiligheidswet BES was nieuw en vloeide niet voort uit bestaande wetgeving in Caribisch Nederland. Het Besluit zorgverzekering BES zorgde voor een nieuw zorgstelsel. De bestaande lappendeken van verschillende verzekeringen op de eilanden en diverse knelpunten vormden voor de minister aanleiding om op dit onderdeel legislatief niet terughoudend te zijn. Datzelfde geldt voor de Wet op het primair onderwijs BES. De kwaliteit van het onderwijs op de eilanden zou alleen met een nieuwe wet verbeterd kunnen worden.

Het huidige fiscale stelsel van Caribisch Nederland is ook nieuw en niet voortbouwend op het Nederlands Antilliaanse of Europees Nederlandse stelsel. Het Antilliaanse stelsel werd verouderd en te ingewikkeld geacht en het Europees Nederlandse stelsel zou te weinig recht doen aan het bijzondere karakter van Caribisch Nederland.

De Wet financiële markten BES is in 2012 op een niet beleidsarme wijze aangepast en ook de (nog niet in werking getreden) VROM-BES kende in vergelijking met bestaande wetgeving ingrijpende wijzigingen. Datzelfde geldt voor de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Van de bestudeerde wet- en regelgeving is dus in zes gevallen beredeneerd en onderbouwd afgeweken van de in oktober 2006 gemaakte afspraken.

3.8.4. Differentiatie

Er zijn twee vormen van differentiatie, namelijk tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland enerzijds en tussen de eilanden onderling anderzijds. Er is weinig sprake van de laatste vorm. Bij de Wet op het primair onderwijs BES is dat wel het geval. Het onderwijssysteem op Saba wijkt af van dat op Sint Eustatius en Bonaire. Op grond van de Wet minimum lonen BES gelden voor de drie eilanden verschillende minimumlonen en de Wet elektriciteit en drinkwater BES regelt dat de opwekking en distributie van elektriciteit op Bonaire wordt gesplitst en op Saba en Sint Eustatius door de kleinschaligheid niet. De tarieven voor de ABB en accijnzen verschillen ook tussen de eilanden.

In veel van de bestudeerde wet- en regelgeving is sprake van differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland, maar naar het oordeel van de vertegenwoordigers van de eilanden is het niet genoeg gebeurd. Zo wordt bijvoorbeeld in de toelichting op de Arbeidsveiligheidswet BES, de Wet financiële markten BES, de VROM-BES en het Bouwbesluit BES aangegeven dat rekening is gehouden met de lokale situatie of dat de wet op de maat van de eiland is toegesneden, maar is de ervaring op de eilanden dat de hieruit voortvloeiende normen te veel door een Europese bril bezien zijn en er te weinig rekening is gehouden met lokale omstandigheden en gebruikelijke normen.

3.8.5. Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

In de meerderheid van de bestudeerde wetten zijn de bevoegdheden en uitvoering decentraal neergelegd, op de eilanden zelf (en specifiek bij de gezaghebber, het Bestuurscollege of de Eilandsraad). In een aantal wetten heeft er een verschuiving plaatsgevonden. De vergunningverlening en handhaving van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is bij de minister komen te liggen waar dit voorheen decentraal was georganiseerd. De staatssecretaris van Onderwijs is sinds de inwerkingtreding van de Wet op het primair onderwijs BES verantwoordelijk voor (het toezicht op) de kwaliteit van het onderwijs terwijl de verantwoordelijkheden voor arbeidsveiligheid anders dan voor 10 oktober 2010 bij de minister van SZW zijn komen te liggen.

3.8.6. Uitvoerbaarheid

De vertegenwoordigers van de eilanden signaleren op vrijwel alle door ons bestudeerde wetten en regels die inmiddels in werking zijn getreden knelpunten in de uitvoerbaarheid. Daarbij moet aangetekend worden dat de kritiek zich niet altijd of in bepaalde gevallen zelfs in het geheel niet richt op de uitvoerbaarheid maar meer op de gevolgen van een wet. Daarmee hangen niet alle gevolgen samen met de transitie en zijn zeker niet allen toe te schrijven aan de transitie. Voorbeelden hiervan zijn:

- de Wet minimumloon BES (het minimumloon wordt veel te laag geacht);
- de Wet financiële markten BES (het wordt voor consumenten veel lastiger om een lening bij een bank te krijgen);
- het Besluit zorgverzekering BES (op grond waarvan fysiotherapie en tandheelkundige zorg buiten het basispakket valt en een aanvullende zorgverzekering niet mogelijk is);

- de belastingdruk wordt als hoog ervaren, waarbij voor Saba en Sint Eustatius geldt dat naast ABB ook invoerrechten moeten worden voor producten van Sint Maarten.

Wet- en regelgeving waarvan de uitvoerbaarheid zelf als negatief wordt beoordeeld, zijn vooral:

- de Arbeidsveiligheidswet BES (de regels worden onduidelijk geacht en de normen te ambitieus);
- Wet arbeid vreemdelingen BES (de wet leidt tot lange procedures, onder meer door een verplichte termijn van vijf weken waarop de vacature open gesteld moet zijn voor de – volgens velen afwezige – lokale arbeidsmarkt);
- Vestigingswet BES (wordt gezien als een lege huls waarbij het voldoen aan de eisen die gesteld worden aan vestigingen te manipuleren en niet te controleren zou zijn);
- vastgoedbelasting: er was geen duidelijkheid cq. voorlichting over de datum van de inwerkingtreding, waardoor met name ondernemers verrast werden en een belastingtegenvaller hadden;
- het Besluit zorgverzekering BES (op Saba en Sint Eustatius is geen gespecialiseerd ziekenhuis aanwezig. Voor specialistische ingrepen moet soms uitgeweken worden naar onder Colombia en Venezuela, hetgeen voor logistieke en organisatorische problemen leidt). De uitvoerbaarheid van het Besluit wordt verder negatief beïnvloed doordat het voor medisch beroepsbeoefenaren op vooral Saba en Sint Eustatius nauwelijks mogelijk is is om de voldaan aan de eisen die de Inspectie voor de Gezondheidszorg stelt met betrekking tot onder meer voorraadbeheer en opleidingseisen.

De Prijzenwet BES, de Veiligheidswet BES, Wet administratieve rechtspraak BES en de Wet op het primair onderwijs BES worden over het algemeen goed uitvoerbaar geacht.

3.8.7. Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van regelgeving op de eilanden wordt negatief beïnvloed door een gebrek aan capaciteit en deskundigheid op het gebied van toezicht en handhaving. Specifieke problemen bij de bestudeerde wetgeving worden geconstateerd bij de Arbeidsveiligheidswet BES, waarbij de praktijk ver achter ligt bij de (volgens betrokkenen te Europese) normen en bovendien bevoegdheden worden gemist. Bij de Wet toelating en uitzetting BES is het (nagenoeg) ontbreken van een basisadministratie een belangrijke handicap in de handhaving. Datzelfde geldt voor de handhaving (inning) van de Vastgoedbelasting. De Vestigingswet BES is slecht handhaafbaar doordat de eisen die gesteld worden aan vestigingen te manipuleren en niet te controleren zijn.

Voor de fiscale wetgeving geldt overigens dat deze sinds 10 oktober 2010 stelselmatig en zonder uitzonderingen geïnd wordt. Dit is een wezenlijke verandering ten opzichte van voorheen. Het gevolg is dat de belastingdruk als groter wordt ervaren. Dit komt niet doordat de handhaafbaarheid sterk verbeterd is, maar de handhaving zelf is geïntensiveerd.

4 Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt op hoofdlijnen een analyse plaats van alle verzamelde informatie. De resultaten van de algemene wetgevingsanalyse en de resultaten van de verdiepende thematische studie worden hier met elkaar in verband gebracht. Ook vindt een analyse plaats van het totstandkomingsproces van de nieuwe wetten.

4.2 Totstandkomingsproces van de wetgeving

4.2.1. Algemeen beeld omzetten en invoeren wetgeving

Het onderbrengen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het land Nederland vergde een grote wetgevingsoperatie. Landsverordeningen van de Nederlandse Antillen moesten worden omgezet naar wetten in formele zin en andersoortige Nederlandse regelgeving; Europees Nederlandse wetgeving moest waar nodig van toepassing worden verklaard op Caribisch Nederland. Het gaat om 259 gewijzigde of nieuwe regelingen, waarbij sprake is van 425 wetswijzigingen. Onder de 259 wetten zijn 16 nieuwe Nederlandse wetten die specifiek voor Caribisch Nederland tot stand zijn gebracht, alsmede 3 wetten die in voorbereiding zijn, te weten de Kieswet in verband met het kiesrecht, de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES en de VROM-BES. In bijlage IV bij de rapportage is een overzicht gegeven van alle geanalyseerde wetgeving.

In de aanloop naar 10 oktober 2010 hebben de ministeries in veel gevallen per wet de afweging gemaakt of de Nederlands Antilliaanse regelgeving als vertrekpunt wordt genomen (door het omzetten van de Antilliaanse regelgeving naar een wet in formele zin, een amvb of een ministeriële regeling), dan wel dat Europees Nederlandse regelgeving van toepassing wordt verklaard, dan wel dat specifieke nieuwe wetgeving wordt ontworpen. Bij de afweging keken ministeries vooral in hoeverre de bepalingen uit de Antilliaanse regelgeving al dan niet bruikbaar waren. Wanneer specifieke nieuwe wetgeving is opgesteld, fungeerde de Antilliaanse regelgeving wanneer dat mogelijk was als basis. Mede als gevolg van opeenvolgende aanpassingen van de wetgeving, waarbij vanuit het vertrekpunt van Nederlands Antilliaanse regelgeving steeds meer is opgeschoven in de richting van Nederlandse regelgeving, geldt voor veel van de huidige voor Caribisch Nederland relevante wetgeving dat zij een sterke mix is van Antilliaanse en Europees Nederlandse elementen.

Bij het 'bulkwerk' van aanpassing van wetgeving in de Aanpassingswet(ten) openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: ABES(sen)) zijn veel technische wijzigingen doorgevoerd. Dat bulkwerk is niet in één keer gedaan; er zijn veel verschillende aanpassingsregelingen opgesteld (ABES I t/m III, maar ook daarna nog verschillende 'veegwetten'). Deze versnippering laat zien dat de wetgever gedeeltelijk ad hoc en in etappes te werk is gegaan: wetten werden aangepast, nogmaals bekeken, en weer aangepast. Dit wekt de indruk dat de regelingen niet meteen goed doorgelopen zijn. Aannemelijk is dat dit is terug te voeren op het gegeven dat de ministeries in korte tijd een grote hoeveelheid regelgeving dienden te beoordelen, wijzigen en ontwerpen.

Op basis van de gemaakte afspraken was er nauwelijks een coördinerende rol van het ministerie van BZK. Ook hier zal de beperkte tijd een rol hebben gespeeld (coördinatie kan een extra schakel in het proces impliceren en daarom extra tijd vergen). Bovendien was voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gekozen voor een met gemeenten vergelijkbare status van openbaar lichaam. Bij deze keuze past dat departementen rechtstreeks zaken met de eilanden doen. De coördinerende rol ontbrak op twee punten:

1. coördinatie ten opzichte van de ministeries. Bij aanvang van het proces is wel een structuur opgezet, zoals een handleiding voor wetgevingsjuristen en een overleg tussen juristen van alle departementen genaamd 'BES-legal', maar desalniettemin is elk ministerie autonoom, op zijn eigen manier, met de omvorming van wetgeving aan de slag gegaan.
2. coördinatie ten opzichte van de eilanden. De eilanden hadden met elk ministerie afzonderlijk contact. De ministeries wisselden steeds, maar bij de eilandelijke overheid zaten steeds dezelfde personen aan tafel. De hoeveelheid wetswijzigingen is niet gereguleerd vanuit Nederland; er is met andere woorden niet 'ontzorgd' door het ministerie. In interviews op de eilanden is wel aangegeven dat men daar de indruk heeft dat BZK na de transitie wat meer een regiefunctie op zich is gaan nemen.

Tussen de drie eilanden werd soms, afhankelijk van het onderwerp, samengewerkt. Van echte coördinatie tussen de eilanden is evenwel geen sprake geweest. Gegeven hun kleinschaligheid geldt in het bijzonder voor Saba en Sint Eustatius dat alle voorstellen in handen van dezelfde functionarissen komen. Waar coördinatie dan vanzelfsprekend mag lijken, wordt dat even vanzelfsprekend uitgehold door de enorme hoeveelheid voorstellen. In die zin is evenmin weinig terecht gekomen van coördinatie op de eilanden afzonderlijk.

4.2.2. Soort wijzigingen

Iets minder dan de helft (115 van de 259) van de wetten is inhoudelijk gewijzigd. Er is sprake van een inhoudelijke wijziging als een wet inhoudelijk gewijzigd is, waarbij de wijziging de inrichting van de wet, materiële gedragsnormen, uitvoering of handhaving van de wet betreft. Een voorbeeld van een inhoudelijke wijziging is het wijzigen van de Wet minimumlonen BES; voor de transitie kon het minimumloon per sector worden vastgesteld; met de wijziging van de wet is deze mogelijkheid geschrapt.

Een belangrijk deel van de wijzigingen in de wetgeving is technisch van aard; 92 van de 259 wetten (36%) bevatten enkel technische wijzigingen. In dit onderzoek is onder een technische wijziging verstaan het vervangen van bepaalde begrippen in de wet of het verwijzen naar een wet in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen, zonder dat sprake is van wijziging van een inhoudelijke norm of van een bevoegdheidsverplaatsing. Een voorbeeld is het veranderen van de verwijzing naar het 'Wetboek van Strafvordering' naar 'Wet-

boek van Strafvordering BES' of het vervangen van het begrip 'landsverordening' door 'wet' en vervanging van 'het eiland' door 'de Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba'.

4.2.3. Algemeen beeld motivering

Uit het onderzoek blijkt dat de motivering voor het aanbrengen van wijzigingen enorm verschilt. Bij sommige wetten is uitgebreid gemotiveerd waarom de wet inhoudelijk is gewijzigd, maar er zijn ook wetten waarbij de motivering summier is. Ter illustratie: in de memorie van toelichting van ABES I wordt de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten in zes pagina's tot in detail uiteengezet, terwijl in de toelichting van de Visserijwet BES slechts wordt aangegeven dat deze wordt 'aangepast aan de toepassing binnen het Nederlandse recht', waarbij niet is aangegeven of het technische of beleidsmatige wijzigingen betreft. Bij sommige toelichtingen, zoals bij de Wet op de Hazardspelen I, ontbreekt een motivering volledig.

Daarnaast is geconstateerd dat motiveringen van wijzigingen in de algemene BES-regelgeving veelal gezamenlijk worden toegelicht in het algemene deel van de memorie van toelichting. Het is daarom achteraf moeilijk te reconstrueren op welke punten en omwille van welke redenen een specifieke wetswijziging heeft plaatsgevonden.

Er is ook een verschil geconstateerd tussen de motiveringen bij de algemene BES-regelgeving[285] en de motiveringen bij specifieke BES-regelgeving.[286] De motiveringen bij de algemene BES-regelgeving zijn over het algemeen summier, die bij de specifieke BES-regelgeving zijn een stuk uitgebreider. Dit verschil kan voor een groot deel verklaard worden door de omvang en de complexiteit van de wetgevingsoperatie die de nieuwe staatkundige verhoudingen met zich meebracht. Veel algemene BES-regelgeving moest in zeer korte tijd worden ontworpen en behandeld, waardoor – zo blijkt uit de interviews – er niet altijd voldoende tijd was om alles uitgebreid te motiveren.

4.2.4. Hoofdbevindingen onderzoekers

De wetgevingsoperatie (met 10 oktober 2010 als 'heilige' deadline) was een enorme klus, voor zowel de ministeries (veel te wijzigen of ontwerpen regelgeving) als de eilanden (kleinschaligheid). Meer regievoering door BZK was voor de hanteerbaarheid van het transitieproces op de eilanden wenselijk geweest. Voor een duidelijke regiefunctie voor BZK is echter bewust niet gekozen. Deze keuze heeft te maken met tijdsdruk en de benadering van de eilanden als een speciaal soort gemeenten. Bij deze benadering past rechtstreeks contact tussen departementen, en geen spilfunctie voor BZK.

4.3 Consultatie

Op het punt van de consultatie bestaat een groot verschil in perceptie tussen de eilanden en de ministeries. Dit heeft te maken met het verschil tussen de mogelijkheid bieden om consultatie te geven en de daadwerkelijke consultatie. De gesprekspartners op de eilanden geven aan dat zij voorafgaand aan de transitie over veel onderwerpen zijn geconsulteerd – er kwamen stapels papier binnen – maar dat zij door de veelheid aan onderwerpen en informatie en de tijdsdruk niet in staat waren om op alle onderwerpen voldoende te reageren

[285] Hieronder vallen de wetten die zijn gewijzigd middels ABES I, ABES IIa, ABES IIb en ABES III.
[286] Hieronder valt de nieuwe Nederlandse wetgeving die speciaal voor de BES-eilanden tot stand is gebracht en de bestaande Europees Nederlandse wetgeving die (al dan niet gedeeltelijk) op de BES-eilanden van toepassing is verklaard en/of waarin later nog bijzondere wettelijke bepalingen voor de BES-eilanden zijn opgenomen.

(of überhaupt te reageren). Dit wijst erop dat door de ministeries eigenlijk altijd de mogelijkheid is geboden tot consultatie, maar dat op de eilanden capaciteit, tijd en/of deskundigheid ontbraken voor reacties, evenals traditie, ervaring en vaardigheid in het omgaan met consultatieprocessen. In het licht van het eerste hebben de ministeries het goed gedaan, in het licht van het laatste is de consultatie gemankeerd. Voor Bonaire geldt overigens dat aldaar gedurende een lange periode (de meldingen lopen uiteen van negen tot zestien maanden) een ‘moratorium’ op contacten met ‘Den Haag’ was afgekondigd. Dat heeft de communicatie inderdaad beperkt (zij het niet in absolute zin).

De aard en omvang van de consultatie verschillen per domein. De consultatie op het terrein van bijvoorbeeld de verblijfsrechtelijke regelgeving, de Prijzenwet BES en de Wet vestiging bedrijven BES is zeer beperkt gebleven. Op bijvoorbeeld dat van het onderwijs is evenwel uitgebreid geconsulteerd.

De kwaliteit van de consultatie werd na 10 oktober 2010 beter. Dit volgt ook uit de wetgevingsanalyse, waaruit een duidelijk verschil naar voren komt tussen algemene en specifieke BES-regelgeving: vergeleken met de algemene BES-wetgeving is bij de specifieke BES-wetgeving sprake van uitgebreide consultatie. Voorbeelden hiervan zijn de raadplegingen rond de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES en de VROM-BES.

Verder blijkt uit de algemene wetgevingsanalyse dat bij wetten waarbij in de parlementaire stukken is gesproken over consultatie (vooral rond 10 oktober 2010) met name de eilandelijke overheid bedoeld is. Dit wil niet zeggen dat anderen niet geconsulteerd zijn. Zo blijkt uit interviews op de eilanden dat in enkele gevallen eveneens het maatschappelijk middenveld is geconsulteerd, bijvoorbeeld artsen en anderen werkzaam in de zorg. Uit de parlementaire stukken is niet op te maken op welk moment de consultatie heeft plaatsgevonden (voorafgaand aan opstellen wetsvoorstel, tijdens opstellen wetsvoorstel, etc.).

Het voorgaande betreft de (formele) consultatie in (formele) wetgevingsprocessen. Ook daarbuiten zijn er contacten tussen de eilanden en de ministeries geweest (vooral bezoeken vanuit Nederland aan de eilanden) die kennis hebben opgeleverd die in een aantal gevallen voor de wetgeving van betekenis zal zijn geweest. In dit verband zijn ook de CN-weken van belang.

Op de eilanden is de indruk dat in samenhang met het gebrek aan reële betekenis van de consultatie allerlei regels “opgedrongen” zijn vanuit Europees Nederland en dat er niet altijd goed rekening is gehouden met de lokale situatie. Op de website die in het kader van deze evaluatieopdracht is opgezet hebben lokale ondernemers op Saba eveneens aangegeven dat zij weinig betrokken zijn bij de consultatie en dat op sommige afspraken die tijdens de aanloop naar de transitie zijn gemaakt, later door ministeries is teruggekomen. Daarnaast hadden zij de indruk dat ministeries elkaar tegenspreken. Wel heeft men in het algemeen de ervaring dat er later, na 10 oktober 2010, meer tijd voor raadpleging was.

Hoofdbevindingen onderzoekers

Er bestaat een discrepantie tussen de indruk die ministeries hebben over de consultatie – zij geven aan dat voorafgaand aan de transitie of gedurende de transitie onderzoek is gedaan, consultatie heeft plaatsgevonden en afwegingen zijn gemaakt voor het behouden van wetgeving of het ontwerpen van nieuwe wetgeving – en hoe de eilanden dit zelf ervaren hebben. Het gebrek aan capaciteit, tijd en materiedeskundigheid, aan traditie, ervaring en vaardigheid in het omgaan met consultatieprocessen, en anderszins aan evenwichtigheid in de verhouding tussen eiland en ‘Den Haag’, heeft er in hun perceptie toe geleid dat de consul-

tatie in het algemeen verre van een succes is. De onderzoekers constateren dat de ministeries weliswaar ruim gelegenheid tot consultatie hebben geboden, maar dat niet op zodanige wijze hebben ingevuld, dat daarmee werd tegemoet gekomen aan de – gezien de kenmerken van kleinschaligheid op voorhand bekende – beperkingen voor de eilanden om de geboden gelegenheid daadwerkelijk te kunnen benutten. Wellicht heeft juist op dit punt de afwezigheid van een regiefunctie van BZK parten gespeeld (terwijl 'Bes-legal' dat niet volledig heeft kunnen compenseren). Per saldo is de consultatie in het algemeen geen succes gebleken. Doordat met het oog op 10 oktober 2010 en daarna het belang van consultatie is benadrukt gaat dit gebrek aan succes bovendien vergezeld van teleurstelling in verwachtingen. Na 10 oktober 2010 komt consultatie ook volgens de gesprekspartners op de eilanden beter uit de verf, er is meer tijd voor beschikbaar en er lijkt ook inhoudelijk sprake van een serieuzere uitwisseling.

4.4 Legislatieve terughoudendheid

Legislatieve terughoudendheid speelde vanaf de eerste afspraken die over de transitie gemaakt zijn een rol, doordat tijdens de Miniconferentie in 2006 is afgesproken dat het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk Nederlands Antilliaanse regelgeving gecontinueerd wordt en de Nederlandse regelgeving geleidelijk wordt ingevoerd. Later is deze afspraak nader gearticuleerd in die zin dat de regering voor de periode van vijf jaar na 10 oktober 2010 expliciet heeft uitgesproken dat legislatieve rust in acht wordt genomen.

Vrijwel elk ministerie heeft oog voor het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid. Als vertrekpunt zijn landsverordeningen zo veel mogelijk beleidsarm omgezet; waar sprake was van verouderde regelgeving of van specifieke problemen is gekeken of nieuwe wetgeving moest worden ingevoerd. In het licht van de hierboven geconstateerde opeenvolgende aanpassingen van de wetgeving, waarbij vanuit het vertrekpunt van Nederlands Antilliaanse regelgeving steeds meer is opgeschoven in de richting van Nederlandse regelgeving, is op een aantal terreinen het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid in toenemende mate verlaten.

Met betrekking tot onderwijswetgeving, belastingwetgeving, ruimtelijke ordening, drinkwater en elektriciteit is er door de betrokken ministeries, onder meer om redenen van modernisering, willens en wetens voor gekozen het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid niet aan te houden. Een duidelijk voorbeeld van legislatieve terughoudendheid is de WarBES. De Wet financiële markten BES is een voorbeeld waarbij aanvankelijk legislatieve terughoudendheid is betracht, maar later (juli 2012) een belangrijke modernisering is doorgevoerd. Sindsdien is deze wet juist een voorbeeld van een ingrijpende wijziging.

Het geringe aantal nieuwe wetten dat is ingevoerd na 10 oktober 2010 is een uiting van legislatieve terughoudendheid. Na de transitiedatum is slechts in enkele gevallen een aanzet tot nieuwe of fundamentele aanpassing van wetgeving gegeven: zoals de wijziging in verband met de Wet financiële markten BES (inmiddels in werking getreden), de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES en de VROM-BES. Delen van de VROM-BES zijn in werking getreden, de andere twee wetten zijn nog niet in werking getreden. De aanzet tot andere specifieke wetten die in het jaar ná de transitie in werking zijn getreden – zoals de Veiligheidswet BES – waren al in behandeling ten tijde van de transitie. In dit verband is uit interviews met medewerkers van ministeries naar voren gekomen dat bepaalde wetgevingsontwerpen bewust 'op de plank' worden gehouden.

Op de eilanden heerst de ervaring dat van de legislatieve terughoudendheid niet zoveel is terecht gekomen: geïnterviewden zowel van de eilandelijke overheid als uit de samenleving vinden dat er veel aanpassingen gedaan zijn en dat zij met veel nieuwe wetgeving geconfronteerd zijn. De invoering van nieuwe wetgeving wordt ervaren als omvangrijk en op een aantal terreinen bovendien als ingrijpend (onderwijs, zorg, belastingen, regulering financiële markten). Met uitzondering van de domeinen onderwijs en zorg, waarover genuanceerd maar in algemene zin positief wordt gedacht, werden de wijzigingen door de geïnterviewden veelal als een achteruitgang gewaardeerd. Ter illustratie verwezen zij dan bijvoorbeeld naar het belastingrecht (prijsopdrijving) en de Wet financiële markten (onmogelijkheid een hypotheek of andere lening te krijgen).

Hoofdbevindingen onderzoekers

Het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is uit kwantitatief en 'Haags' oogpunt in het algemeen in acht genomen, al hebben de eilanden per saldo te maken met veel nieuwe of gewijzigde regelgeving. Het loslaten van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid op deelterreinen stoelt op een bewuste keuze. Dat in de perceptie op de eilanden van de legislatieve terughoudendheid niet zoveel is terecht gekomen, is begrijpelijk. In de eerste plaats is er als gezegd per saldo op de eilanden veel nieuwe of gewijzigde regelgeving. In de tweede plaats zijn juist op die terreinen uitzonderingen op het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid gemaakt, waar de nieuwe regelgeving het meest door de bewoners van de eilanden wordt gevoeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Wet financiële markten BES en de belastingwetgeving. In de derde plaats is van belang dat ook waar het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid in acht is genomen de bewoners toch met (ingrijpende) veranderingen te maken hebben gekregen, echter niet op het niveau van de wetgeving, maar op dat van de uitvoering en handhaving van de (al geldende) wetgeving. Zo worden (al bestaande) belastingen geïnd waar dat voorheen niet gebeurde. In de vierde plaats is van belang dat ook ogenschijnlijk beleidsarme wijzigingen een grote impact kunnen hebben. Gedoeld wordt op bevoegdheidsverplaatsing van de eilanden naar 'Den Haag'. Op dit laatste alsook op de uitvoering en handhaving wordt hieronder nog nader ingegaan. De onderzoekers hebben niet waargenomen dat genoemde aspecten tevoren duidelijk met de eilanden zijn besproken laat staan voldoende gedegen zijn doordracht. In elk geval constateren zij teleurstellingen op de eilanden met betrekking tot de legislatieve terughoudendheid. Ook dit raakt aan het verwachtingenmanagement rond 10 oktober 2010.

4.5 Differentiatie en harmonisatie

4.5.1. Differentiatie ten opzichte van Europees Nederland

In dit onderzoek zijn twee vormen van differentiatie in de wetgeving onderzocht:

1) differentiatie tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland;
2) differentiatie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling.

Bij beide vormen van differentiatie (naar plaats) speelt, in vergelijking met (differentiatie ten opzichte van) het verleden een rol in hoeverre het huidige op de eilanden geldende recht afwijkt van dat vroegere recht van de Nederlandse Antillen (differentiatie naar tijd).

Per wet en per ministerie is blijkens de wetgevingsdocumenten veelal een afweging gemaakt of er differentiatie moest plaatsvinden of dat de wetgeving geharmoniseerd moest worden met die van Nederland.

Van de 65 wetten van Europees Nederlandse oorsprong waarbij een inhoudelijke wijziging of een wijziging in de categorie 'overig' heeft plaatsgevonden, heeft in ruim de helft van de gevallen differentiatie ten opzichte van het Europees Nederlandse recht plaatsgevonden. De wetgeving is in deze wetten aangepast aan de situatie op de eilanden. In paragraaf 4.5.3 wordt ingegaan op de redenen die aan deze differentiatie ten grondslag liggen.

Specifieke nieuwe wetgeving (niet van oorsprong Nederlands Antilliaans of Europees Nederlands) wordt vaak opgesteld vanwege een specifieke problematiek of situatie ter plaatse. In die gevallen vindt differentiatie plaats. Voorbeelden zijn aan te treffen op de domeinen onderwijsrecht en belastingrecht.

In interviews op de eilanden is aangegeven dat in een aantal gevallen juist gelet op specifieke problematiek ten onrechte niet wordt gedifferentieerd. Als voorbeeld werd de ziektekostenverzekering genoemd, waarbij als een specifieke problematiek werd gewezen op de praktische onmogelijkheid om, anders dan in het Europese Nederland, particulier aanvullend te verzekeren.

Op de eilanden is ook, soms zeer nadrukkelijk, uitgesproken dat met betrekking tot de onderwerpen abortus, euthanasie en, naar het lijkt in iets mindere mate, het homohuwelijk tussen het Caribische en het Europese deel van Nederland gedifferentieerd had moeten worden. Het doordrukken van Europees Nederlandse regelgeving terzake, waar in het Europese deel van Nederland decennia over deze onderwerpen is gediscussieerd, wordt door velen gevoeld als een miskenning van de eigen cultuur. Regelmatig wordt in dat verband genoemd de afspraak die hierover tijdens de miniconferentie is gemaakt en de amendering van de betreffende wetsvoorstellen in strijd daarmee door de Tweede Kamer.

Een specifiek onderwerp waarbij ten opzichte van het Europese deel van Nederland bewust niet is gedifferentieerd maar juist geharmoniseerd, is de mogelijkheid van stemmen bij volmacht. Van de kant van de eilanden is meermalen met klem onder de aandacht gebracht dat deze mogelijkheid, in verband met de kleinschaligheid en daarmee samenhangende nauwe relaties tussen kiezers en kandidaten, tot het ronselen van stemmen lijkt te leiden. Deze opvatting is in de Kieswet niet gevolgd.

4.5.2. Differentiatie tussen eilanden onderling

Er zijn in totaal veertien wetten waarin gedifferentieerd is tussen de eilanden onderling. Bij negen van de veertien wetten is uitvoerig gemotiveerd waarom een onderscheid tussen Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba is gemaakt. Geografische omstandigheden, zoals een kleine oppervlakte en/of een geringe bevolkingsomvang, worden bijvoorbeeld als redenen voor het maken van onderscheid aangevoerd.

Voorbeeld van wetgeving die verschilt tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de algemene bestedingsbelasting in de Belastingwet BES (deze is op Bonaire 8% op goederen en 6% op diensten en op Sint Eustatius en Saba op 6% op goederen en 4% op diensten). Een voorbeeld van differentiatie is ook de Wet op het primair onderwijs; Saba heeft in deze wet in verband met eigen (niveau)kenmerken een eigen regeling gekregen. Ook differentiatie op het punt van de instructietaal in het onderwijs verdient hier vermelding.

Er zijn meer voorbeelden van differentiatie. Een aantal daarvan heeft niet uitsluitend te maken met de regelgeving voor de eilanden zelf, maar met de context – lees: buureilanden – van de eilanden. Zo is er een opvallend verschil op het punt van de invoerrechten; waar Bonaire afspraken met Curaçao heeft gemaakt om dubbele invoerrechten te voorkomen,

worden Saba en Sint Eustatius in hun relatie met Sint Maarten wel met dubbele invoerrechten geconfronteerd.

Met name op Saba en Sint Eustatius vindt men dat er te weinig gedifferentieerd is tussen de eilanden onderling. Dit heeft deels te maken met schaalverschillen tussen genoemde eilanden enerzijds en Bonaire anderzijds. Aan een verplichting om een rampenoefening te houden, bijvoorbeeld, is op de twee kleinere eilanden – gelet op hun zeer beperkte personele en financiële middelen – moeilijker te voldoen dan op Bonaire, zo werd in interviews opgemerkt.

4.5.3. Redenen voor differentiatie

Als wetgeving wordt aangepast en daardoor gedifferentieerd wordt tussen Europees Nederland en de openbare lichamen, moet het gemaakte onderscheid in verband met de toepasselijkheid van artikel 1 Grondwet zijn terug te voeren op artikel 1, tweede lid, Statuut. In artikel 1, tweede lid, Statuut is ook een categorie 'overig' gegeven, zodat ook andere dan de uitdrukkelijk in deze bepaling genoemde gronden een rechtvaardiging voor differentiatie kunnen zijn.

Uit de wetgevingsanalyse blijkt dat de wetgever in de meeste gevallen (al dan niet kort) toelicht waarom er een afwijkende regeling of maatregel wordt getroffen. In de motivering voor het maken van onderscheid wordt vaak naar één of meer van de rechtvaardigingsgronden uit het tweede lid van artikel 1 van het Statuut verwezen. Dikwijls gebeurt dit in een nadere motivering, waarbij de toepasselijkheid van een bepaalde grond uit het Statuut wordt toegelicht. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in het kader van de parlementaire behandeling van de VROM-BES.

Naast de rechtvaardigingsgronden genoemd in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut, zijn er opvallend veel specifieke redenen voor differentiatie genoemd (72 keer). Zo wordt vaak genoemd dat Europees Nederlandse wetgeving te veelomvattend en complex is voor de eilanden en wordt deze daarom versimpeld. Het feit dat de minister sinds de transitie verantwoordelijk draagt is eveneens genoemd als reden voor het aanpassen van de regelgeving aan te passen. Ook is de (economische of sociale) verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten genoemd als reden voor differentiatie.

Een veel terugkerende reden voor differentiatie of juist harmonisatie is modernisering van regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de regelgeving omtrent toezicht op financiële markten. Een ander voorbeeld is de arbeidsveiligheidsregelgeving omtrent het gebruik van asbest of duikflessen. Bij het omvormen van landsverordeningen naar Nederlandse wetten is er door de wetgever gesignaleerd dat de landsverordeningen verouderd zijn, en daardoor niet effectief zijn of niet in het Nederlandse stelsel passen. De landsverordeningen zijn soms oud, onderdelen zijn niet meer relevant of kunnen niet meer worden gehandhaafd. Wanneer dit door de wetgever gesignaleerd is, is de wetgeving aangepast. Modernisering van landsverordeningen is daarom een belangrijk onderdeel van de transitie.

Een veel genoemde reden voor harmonisatie – en dus juist niet voor differentiatie – in de wetgeving is dat door de transitie de minister verantwoordelijk is geworden, in plaats van (organen van) het eilandbestuur. Voorbeelden van wetgeving waarbij deze reden uitdrukkelijk is aangevoerd, zijn onderwijswetgeving en arbeidsveiligheidsregelgeving.

4.5.4. Geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit

Wanneer de wetgever tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland, dan wel tussen de eilanden onderling, wil differentiëren, dient hij gelet op het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet en artikel 1, tweede lid, Statuut) te beoordelen of het maken van het onderscheid geschikt is om het doel te bereiken en hoe het onderscheid zich verhoudt tot eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. In het onderzoek is nagegaan in hoeverre (op welk niveau) deze voor differentiatie relevante argumentatielijn door de wetgever is gevolgd. De stappen geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit kunnen eveneens van belang zijn wanneer ondanks bepaalde verschillen tussen gebieden niet wordt gedifferentieerd.

In de helft van de gevallen waar gedifferentieerd is, heeft de wetgever aangegeven dat het verschil in behandeling noodzakelijk en geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Dit is vaak door middel van een standaardmotivering aangegeven; ook ligt het vaak meer impliciet in de motivering voor differentiatie besloten. Aan de vraag of er ook alternatieve, voor betrokkenen minder belastende oplossingen voorhanden zijn, is door de wetgever veel minder aandacht besteed (20% van de gevallen waarin gedifferentieerd is).

De gronden voor differentiatie plegen te blijven steken in algemeenheden, ontleend aan artikel 1, tweede lid, Statuut: volstaan wordt met het noemen van een of meer in deze Statuutsbepaling genoemde bijzondere kenmerken van de eilanden. Er pleegt niet nader te worden ingegaan op feitelijke omstandigheden zelf die achter die kenmerken schuil gaan.

Blijkens de daar gehouden interviews bestond op de eilanden de verwachting dat het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet en de nadere bepaling van artikel 1, tweede lid, Statuut mee zou brengen dat op veel terreinen, waaronder sociale zekerheid en zorg, aansluiting gevonden zou worden met het Europees Nederlandse voorzieningenniveau. Dat was voor velen ook de aantrekkingskracht van directe banden met Nederland.

In enkele van de desbetreffende interviews is opgemerkt dat, in tegenstelling tot die aanvankelijke verwachting, het nu vaak zo is dat het gelijkheidsbeginsel, en met name artikel 1, tweede lid, Statuut, zich tegen de eilanden keert: dit beginsel en deze Statuutsbepaling worden alleen aangegrepen om voor de eilanden ongunstige uitzonderingen te onderbouwen, zo werd opgemerkt tijdens de interviews.

Hoofdbevindingen onderzoekers

In geval van differentiatie heeft de wetgever veelal aandacht voor de relevante (Statuuts)criteria, maar de argumentatie voor differentiatie blijft dan aan de oppervlakte: de criteria worden doorgaans niet aan de hand van feitelijke omstandigheden nader ingevuld en, mede aan de via de nadere criteria van geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit, toegepast. Onduidelijk is in hoeverre (het falen van) de consultatie hier een rol heeft gespeeld. Opvallend is voorts hoe op de eilanden differentiatie in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het Statuut wordt beschouwd. Ook hier springt een verschil tussen eilandelijke en ‘Haagse’ percepties en verwachtingen in het oog. Verder verdient aandacht dat tussen het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid enerzijds en de behoefte aan differentiatie of juist harmonisatie anderzijds spanning kan bestaan. Ook deze spanning kan verwachtingen op losse schroeven zetten.

4.6 Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

De overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van het land Nederlandse Antillen naar Nederland heeft ook consequenties die raken aan een fundamenteel verschil in structuur van beide landen. De Nederlandse Antillen vormden een soort federatief verband, waarbij de bevoegdheden en taken van het land limitatief werden aangegeven (lijstenstelsel), en daarbuiten alle bevoegdheid aan het eilandbestuur toekwam. Nederland is daarentegen een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Weliswaar wordt zijn structuur mede gekenmerkt door beginselen van decentralisatie en lokale autonomie. Maar het zelfstandig naamwoord 'eenheidsstaat' domineert het bijwoord 'gedecentraliseerde': het primaat ligt bij de centrale overheid, hetgeen, anders dan in de voormalige Nederlandse Antillen met zijn lijstenstelsel, betekent dat op centraal niveau de speelruimte voor de decentrale overheden, in casu de eilandsbesturen van Caribisch Nederland, wordt bepaald. Dat kan een belangrijke verklaring zijn voor het feit dat de transitie tot bevoegdheidsverschuivingen heeft geleid die in het licht van de Nederlandse staatsstructuur evident en onontkoombaar zijn, maar die voor de eilanden een wezenlijke verandering – lees: uitholling van bevoegdheden – inhouden. In het kader van dit onderzoek is niet gebleken dat deze fundamentele wijziging in het transitieproces aandacht van de wetgever heeft gekregen (ook in de context van de WolBES is eraan voorbij gegaan). Bij de transitie is afgesproken dat zoveel mogelijk taken op eilandsniveau zouden worden uitgevoerd. Desondanks zijn veel taken die bij de eilanden lagen, overgeheveld naar Nederland. Dit correspondeert met de waarneming dat harmonisatie tussen Caribisch Nederlandse en Europees Nederlandse wetgeving is bepleit met het argument dat door de transitie de minister verantwoordelijk is geworden (zie boven).

Hoofdbevindingen onderzoekers

Het lijkt erop dat de wetgever zich in het kader van de transitie van 10 oktober 2010 geen of onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het structuurverschil tussen de Nederlandse Antillen (soort federatie) en Nederland (gedecentraliseerde eenheidsstaat), en van de daarmee samenhangende bevoegdheidsverplaatsing van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar het land (Nederland). Ook op deze eilandgebieden heeft men dit niet of althans niet steeds in de gaten gehad. Wie zich afvraagt waarom – mede met als argument: de ministeriële verantwoordelijkheid – inbreuk is gemaakt op de afspraak dat zoveel mogelijk taken bij de eilanden zouden blijven, vindt in de overgang van federatieve structuur naar gedecentraliseerde eenheidsstaat een mogelijke verklaring. In het gebrek aan kennis en inzicht in dit aspect, zowel in 'Den Haag' als op de eilanden, vindt men een verklaring voor gerezen misverstand en teleurstelling.

4.7 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van BES-regelgeving is in het onderzoek op twee niveaus aan de orde gekomen: het niveau van de wetgeving en dat van de praktijk. Wat betreft het niveau van de wetgeving is de toelichting bij de uitvoerbaarheid zeer wisselend. Er is een verschil tussen algemene (ABES) en specifieke wetgeving; bij de specifieke BES-wetgeving is de toelichting veel uitgebreider en keren punten over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid structureel terug. Een voorbeeld is de VROM-BES, waarbij uitgebreid op het juridische instrumentarium wordt ingegaan.

Wat betreft de praktijk zijn in het onderzoek diverse knelpunten naar voren gekomen. Op diverse fronten ontbreken middelen: geld, personeel en deskundigheid. Op de eilanden – alsook op de betrokken ministeries – is de ervaring dat er vooruitgang is geboekt op de ter-

reinen onderwijs en zorg, al is daarmee niet gezegd dat er hier geen knelpunten in de uitvoering meer zijn. Zo is op het gebied van de zorg zeker voor Sint Eustatius en Saba een knelpunt dat specialistische medische hulp niet op het eiland zelf beschikbaar is (noodzaak van reizen). Dit heeft intussen niet zozeer met de regelgeving of met de transitie te maken als wel met kleinschaligheid en insulaire omstandigheden. Iets dergelijks geldt ook op bijvoorbeeld het gebied van de veiligheid: de regelgeving en de op grond daarvan vereiste plannen zijn in orde. Maar de uitvoering in de vorm van regelmatige oefeningen zijn om financiële redenen voor beide kleine eilanden niet goed haalbaar.

Het belastingrecht vormt een opvallend voorbeeld van wijziging van regelgeving, maar ook en vooral van de uitvoeringspraktijk. Op wettelijk niveau is onder meer sprake van nieuwe grondslagen voor belastingheffing. Maar zeker zo ingrijpend is dat geheven belastingen nu ook daadwerkelijk worden geïnd.

De vertegenwoordigers van de eilanden signaleren relatief veel knelpunten ten aanzien van de uitvoering van wetgeving. Daarbij dient beseft te worden dat de kritiek zich niet altijd richt op de uitvoerbaarheid maar ook op de gevolgen van een wet. Voorbeelden hiervan zijn de Wet minimumloon BES (het minimumloon wordt veel te laag geacht) en het Besluit zorgverzekering BES (op grond waarvan fysiotherapie en tandheelkundige zorg buiten het basispakket valt en een aanvullende zorgverzekering niet mogelijk is).

Voorbeelden van wet- en regelgeving waarvan de uitvoering zelf als negatief wordt beoordeeld, zijn vooral:

- de Arbeidsveiligheidswet BES (de regels worden onduidelijk geacht en de normen te ambitieus);
- de Wet arbeid vreemdelingen BES (de wet leidt tot lange procedures, onder meer door een verplichte termijn van vijf weken waarop de vacature open gesteld moet zijn voor de – volgens velen afwezige – lokale arbeidsmarkt);
- de Vestigingswet BES (wordt gezien als een lege huls waarbij het voldoen aan de eisen die gesteld worden aan vestigingen te manipuleren en niet te controleren zou zijn).

De Prijzenwet BES, de Veiligheidswet BES, Wet administratieve rechtspraak BES en de Wet op het primair onderwijs BES worden over het algemeen goed uitvoerbaar geacht.

Ten slotte blijkt dat vooral de combinatie van wetgeving op verschillende terreinen voor (bepaalde groepen van) de bevolking ongelukkig kan uitpakken. Een voorbeeld daarvan is de combinatie van de in het algemeen hoge prijzen, dubbele belastingheffing en de onmogelijkheid om een hypotheek te krijgen. Ook werd tijdens de gesprekken vaak gewezen op de moeilijke positie van mensen in de onderstand of mensen die op een klein pensioen zijn aangewezen. Deze mensen hebben alleen al door de hoge prijzen van levensmiddelen moeite om rond te komen; wanneer daar bijvoorbeeld bijzondere kosten voor gezondheidszorg bijkomen, is het voor deze groep een groot probleem het hoofd boven water te houden, zo werd op de eilanden aangegeven. Bij de vraag of wel of niet ten opzichte van het Europese deel van Nederland moet worden gedifferentieerd, blijkt aan dergelijke cumulatieve effecten nauwelijks aandacht te zijn besteed.

Hoofdbevindingen onderzoekers

De uitvoerbaarheid van de Caribisch Nederlandse regelgeving is wisselend. Voor een deel wordt de uitvoering van wetgeving als lastig ervaren. Dit heeft zowel te maken met het ontbreken van voldoende middelen als met de inhoud van de wetgeving. Voor een ander deel

richt zich de kritiek niet zozeer op de uitvoering van wetgeving maar meer op de gevolgen van de betreffende wet. Op de eilanden wordt erkend dat op bepaalde terreinen, met name onderwijs en zorg, vooruitgang wordt geboekt. Voor een deel ligt dat aan nieuwe regelgeving en (succesvolle) uitvoering daarvan, voor een ander deel aan meer aandacht voor de handhaving van (eventueel al bestaande) regelgeving en voor weer een ander deel aan andere factoren, zoals de beschikbaarheid van (financiële) middelen om te komen tot ver- en nieuwbouw.

4.8 Handhaafbaarheid

Ook de handhaafbaarheid van BES-regelgeving is in het onderzoek op twee niveaus aan de orde gekomen: het niveau van de wetgeving en dat van de praktijk. Wat betreft het niveau van de wetgeving valt opnieuw op dat de toelichting zeer wisselend is. Wederom is er een verschil tussen algemene en specifieke wetgeving; bij de specifieke BES-wetgeving is de toelichting veel uitgebreider en keren punten over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid structureel terug.

Wat betreft de praktijk is de handhaving sinds de transitie verbeterd; maar er zijn eveneens tekortkomingen. De verbeteringen hebben te maken met meer aandacht voor handhaving in het algemeen en voor toezicht in het bijzonder; er wordt op bepaalde terreinen daadwerkelijk gecontroleerd op naleving. Denk voorts aan plannen voor rampenbestrijding en aan zorgtaken. Dit laatste voorbeeld geeft overigens aan dat bepaalde verbeteringen vooral tot uitdrukking komen in beter handhavingsbeleid (op papier). Of zulk handhavingsbeleid ook actief wordt geïmplementeerd, is een ander verhaal.

Met name de (doorgaans in Nederland gewortelde) inspecties dragen bij aan de kwaliteit van de handhaving. Hoewel op de eilanden soms wordt geklaagd over de daadwerkelijke handhaving door inspecties en een instelling als de Belastingdienst, is er blijkens de op de eilanden gehouden interviews ook waardering voor de benadering van sommige inspecties. Zo werd de houding van inspecties op het terrein van onderwijs, zorg en arbeidsomstandigheden aangemerkt als kritisch maar tegelijkertijd meedenkend en opbouwend: zij geven er met andere woorden blijk van oog te hebben voor de lokale omstandigheden en beperkingen.

Op een aantal terreinen wordt de handhaving belemmerd door een gebrek aan een basisadministratie en/of personenregister. Dat was aanvankelijk het geval bij de vastgoedbelasting, waar percelen nog moesten worden opgemeten, eigenaren achterhaald en taxaties verricht. Ook een gebrek aan prioriteit kan van invloed zijn. Ook hiervan biedt de verblijfsrechtelijke regelgeving een voorbeeld: handhaving geniet hier geen prioriteit vanwege de behoefte aan mensen in bijvoorbeeld de bouw en vanwege het feit dat er op de eilanden geen met illegaliteit samenhangende criminaliteit is op de eilanden.

Het beeld aangaande toezicht en handhaving door het eilandelijke bestuur is wisselend. Op Bonaire is het toezicht in opbouw en lijkt sprake van een inhaal- en professionaliseringsslag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van professionele ondersteuning vanuit Nederland. Op Sint Eustatius – voor Saba is het minder duidelijk – is het gebruikelijk de handhaving van bestuursregelgeving over te laten aan politie en justitie (strafrecht). Dit is niet terug te voeren op een tekort aan bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, maar op een tekort aan het gebruik van die bevoegdheden. Met kleinschaligheid samenhangende beperkingen in capaciteit en kennisniveau spelen hier een rol. Ook anderszins is de kleinschaligheid van invloed:

omdat veel mensen elkaar kennen, wordt niet zelden gezocht naar een andere oplossing dan het opleggen van een sanctie.

Hoofdbevindingen onderzoekers

De professionalisering van het toezicht en de intensivering van inspecties dragen bij aan de naleving, niet alleen door de inzet van harde handhavingsinstrumenten, maar ook via begeleiding (steun). Voor alle drie de eilanden geldt dat er vooruitgang in de beleidsontwikkeling is geboekt. In hoeverre vervolgens met gebruikmaking van het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium ook de daadwerkelijke handhaving is verbeterd, is minder duidelijk. Op Sint Eustatius komt van de bestuursrechtelijke handhaving van bestuurswetgeving weinig terecht: de handhaving wordt aan politie en justitie overgelaten. Op alle drie de eilanden zal sprake zijn van doorwerking van bepaalde tradities in de wijze van handhaving. Voor Saba valt daarbij te wijzen op de nadruk op informele geschiloplossing. Specifieke problemen bij de bestudeerde wetgeving worden geconstateerd bij de Arbeidsveiligheidswet BES, waarbij de praktijk ver achter ligt bij de (volgens betrokkenen te Europese) normen en bovendien bevoegdheden worden gemist. Bij de Wet toelating en uitzetting BES is het (nagenoeg) ontbreken van een basisadministratie een belangrijke handicap in de handhaving. Datzelfde geldt voor de handhaving (inning) van de Vastgoedbelasting. De Vestigingswet BES is slecht handhaafbaar doordat de eisen die gesteld worden aan vestigingen te manipuleren en niet te controleren zou zijn.

4.9 Beantwoording onderzoeksvragen

In het onderzoek naar de werking van wetgeving staat de volgende vraag centraal:

Wat zijn de gevolgen van de ten aanzien van 10 oktober 2010 voor de wetgeving gemaakte keuzes voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

Om de hoofdvraag te beantwoorden, wordt allereerst een aantal deelvragen beantwoord. De deelvragen zijn hieronder geclusterd naar een aantal aspecten waar het onderzoek zich op richt. Deze paragraaf eindigt met een slotbeschouwing waarin de overkoepelende onderzoeksvraag wordt beantwoord.

4.9.1. Inventarisatie en typering wetgeving

1. *Welke wetten zijn op en na 10 oktober 2010 op de eilanden ingevoerd?*

In totaal zijn 259 wetten gewijzigd of ingevoerd. Daarvan betreft het 240 algemene BES-regelingen (opgenomen in ABES I, ABES IIa, ABES IIb, ABES III en wetten waarmee BES-regelgeving na 10 oktober 2010 is aangepast), 16 specifieke BES-regelingen (nieuwe wetgeving, specifiek voor Caribisch Nederland tot stand gebracht en Europees Nederlandse wetgeving die op de openbare lichamen van toepassing is verklaard) en 3 toekomstige regelingen.

Tijdens de analyse bleek dat een strikt onderscheid tussen invoering van wetten op 10 oktober 2010 en wetgeving die daarna is ingevoerd niet te maken is, omdat de verschillende wetsartikelen in de algemene BES-regelingen alle op verschillende momenten in werking getreden zijn. Bij de zestien specifieke wetten geldt dat vier wetten op 10 oktober 2010 in werking zijn getreden, vijf wetten zijn begin 2011 in werking getreden (fiscale wetgeving) en de overige zeven wetten zijn in juli 2012 in werking getreden. In dit rapport is op verschillende plekken het onderscheid aangegeven tussen de parlementaire behandeling van algemene wetten en de parlementaire behandeling van specifieke wetten. Omdat de algemene

BES-regelingen bestaan uit wijzigingen van reeds ingevoerde wetgeving, veelal op ondergeschikte punten kan in het algemeen gesteld worden dat de nadruk bij de wetgevingsoperatie sterk lag op 10 oktober 2010 en dat in vergelijking daarmee een beperkt aantal regelingen in de periode daarna is ingevoerd. Daarbij gaat het ook om regelingen die rond 10 oktober 2010 al op de wetgevingsagenda stonden. Er zijn slechts drie nieuwe regelingen in procedure gebracht na 10 oktober 2010, zie ook hierna onder vraag 8.

2. *Hoe is deze wetgeving te typeren?*

Van deze 259 regelingen zijn er 161 van Nederlands Antilliaanse oorsprong (62%) en 98 van Europees Nederlandse oorsprong (38%). In een groot deel van deze regelingen hebben inhoudelijke aanpassingen plaatsgevonden (115 van 259; 44%). Bij inhoudelijke wijzigingen gaat het om veranderingen die de inrichting van de wet, de materiële normen, uitvoering of handhaving van de wet betreffen.

In een derde van de regelingen hebben *alleen* technische aanpassingen plaatsgevonden (92 van 259; 36%). Technische wijzigingen zijn wijzigingen van begrippen of verwijzingen naar wetgeving; daarbij is geen sprake van een inhoudelijk gewijzigde norm. Bij de resterende wetten omvatte de wijziging van wetten méér dan alleen technische aanpassingen, maar zijn de wijzigingen niet te typeren als 'inhoudelijk', deze regelingen zijn ingedeeld in de categorie 'overig' (52 van 259; 20%).

3. *Wat zijn de overwegingen in de keuze om na 10 oktober 2010 Nederlands Antilliaanse wetgeving voort te zetten of Europees Nederlandse wetgeving in te voeren?*

Het continueren van Nederlands Antilliaanse regelgeving is een belangrijk uitgangspunt geweest voor de transitie. In de memorie van toelichting bij de ABES I is dan ook niet nader gemotiveerd wanneer Nederlands Antilliaanse wetgeving van kracht blijft. In die gevallen zijn landsverordeningen omgezet naar wet in formele zin, amvb of ministeriële regeling. Deze afweging is door de ministeries voorafgaand aan 10 oktober 2010 per wet gemaakt. Waar Europees Nederlandse wetgeving is geïntroduceerd is dat soms uitvoerig gemotiveerd, maar er zijn ook wetten waar de motivering summier is. Die motivering betreft veelal de wijziging van de staatkundige verhoudingen, waardoor de bevoegdheidstoedeling gewijzigd moest worden en de minister bevoegd is geworden. Andere redenen die worden genoemd zijn dat de Nederlands Antilliaanse wetgeving verouderd was en modernisering dringend gewenst. Soms is sprake van specifieke problemen, die de invoering van nieuwe wetgeving nodig maakte. De motivering bij algemene BES-regelgeving is over het algemeen summier; bij specifieke BES-wetten is die een stuk uitgebreider. De omvang en complexiteit van de wetgevingsoperatie en de tijdsdruk die daarbij aan de orde was, zal aan die verschillen ten grondslag hebben gelegen.

4.9.2. De eilanden in het beleidsvormingsproces en consultatie

4. *Op welke wijze zijn de eilanden betrokken geweest bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving en het beleidsvormingsproces dat ten grondslag ligt aan de nieuwe wetgeving?*

Er is een groot verschil van perceptie tussen de eilanden en de ministeries als het gaat om de mate waarin en de wijze waarop de consultatie vorm is gegeven. Vast staat dat door de ministeries in het overgrote deel van de gevallen formeel is geconsulteerd. In de praktijk was er echter in veel gevallen amper gelegenheid voor de inbreng van de eilanden. Dat heeft veel te maken met de schaal van de eilanden, waardoor sprake was van beperkte capaciteit, tijd en/of deskundigheid. De gesprekspartners op de eilanden geven aan dat zeer veel verzoeken om consultatie binnen kwamen, maar dat het door de tijdsdruk en de grote veelheid aan onderwerpen niet mogelijk was overal op te reageren, laat staan dat uitvoerig

te doen. Wat de invoering van medisch ethische wetgeving betreft bestaat veel ongenoegen op de eilanden; door een amendement in de Tweede Kamer is deze wetgeving versneld ingevoerd zonder dat consultatie met de eilanden heeft plaatsgevonden. Ook het gebrek aan traditie, ervaring en vaardigheid speelt daarbij een belangrijke rol. Van belang is dat de consultatie in veel gevallen de vorm kreeg van een verzoek om reactie op een uitgeschreven voorstel. Van de zijde van de eilanden is een open proces gemist, dat startte met een onderzoek en met gesprekken op de eilanden, voorafgaand aan het opstellen van voorstellen.

5. *In hoeverre is de wettelijke consultatieplicht nageleefd?*

Formeel bestond de consultatieplicht pas vanaf 10 oktober 2010, maar uit het oogpunt van zorgvuldige wetgeving is het uitgangspunt van consultatie ook toegepast op de wetgeving rond 10 oktober 2010. Er zijn geen geluiden dat niet de gelegenheid is gegeven voor inbreng van de eilanden. Inhoudelijk is echter niet of nauwelijks sprake geweest van serieuze consultatie, gelet op de gebrekkige deskundigheid, ervaring en vaardigheid op de eilanden en het feit dat de consultatie onder grote tijdsdruk moest plaats vinden met het oog op de 'heilige' datum van 10 oktober 2010. Het heeft vanuit 'Den Haag' ontbroken aan een structuur voor consultatie, die de consultatie begeleidde en ondersteunde. Na 10 oktober 2010 wordt serieuzer invulling gegeven aan de consultatieplicht – die vanaf die datum ook formeel is opgenomen in de WolBES – zo blijkt uit de analyse van de totstandkoming van de VROM-BES en de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES.

In de kwantitatieve analyse op basis van de toelichtingen bij de regelingen blijkt dat in 50 van de 115 gevallen waarbij sprake was van inhoudelijke wijzigingen in de memorie van toelichting is vermeld dat vertegenwoordigers van de eilanden zijn geconsulteerd. Altijd ging het daarbij (50 keer) om vertegenwoordigers van de eilandelijke overheid, 9 keer om (vertegenwoordigers van) de doelgroep en 2 keer om bedrijven/organisaties. Vermoedelijk is de toelichting op dit punt in de stukken incompleet. Bij de specifieke BES-wetgeving wordt het onderwerp consultatie uitgebreider behandeld.

6. *Heeft de consultatieplicht geleid tot het aanpassen van de oorspronkelijk voorgenomen wetgeving?*

Volgens de geraadpleegde toelichtingen bij de regelingen leidde de consultatie in 20 gevallen tot een aanpassing van de regeling. Een voorbeeld van wetgeving waarbij de consultatie leidde tot aanpassing van de regelgeving is de Veiligheidswet BES. Na consultatie is de betrokkenheid van de gezaghebbers bij het beheer van de politie versterkt.

7. *In hoeverre zijn de eilanden betrokken bij eventuele wijzigingen in de wet- en regelgeving na de consultatiefase?*

In het onderzoek zijn nauwelijks aanknopingspunten gevonden voor een antwoord op deze vraag. Het vermoeden bestaat dat er – ook gelet op hetgeen hierboven over de structuur en vormgeving van de consultatie is gezegd – voor terugkoppeling van wijzigingsvoorstellen naar de eilanden geen tijd en ruimte is geweest en dat die om die reden niet of nauwelijks heeft plaatsgevonden.

4.9.3. Legislatieve terughoudendheid

8. *Op welke wijze is het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid toegepast?*

Landsverordeningen zijn over het algemeen beleidsarm omgezet naar de nieuwe staatkundige verhoudingen. Uitgangspunt was dus legislatieve terughoudendheid. Uit het kwantitatieve overzicht (zie hierboven vraag 2) blijkt dat een groot deel – bijna tweederde – van de regelingen van Nederlands Antilliaans oorsprong is en dat het bij alle 259 regelingen in minder dan de helft van de gevallen (44%) gaat om inhoudelijke wijzigingen. Ook het feit dat na

10 oktober 2010 nog slechts drie maal (de Wet elektriciteit en drinkwater, de VROM-BES en de Kieswet) een aanzet voor nieuwe wetgeving is gegeven is een indicatie van legislatieve terughoudendheid. Hier staat tegenover dat op de eilanden de werkelijkheid – zoals ook door de gesprekspartners in de interviews is verwoord – heel anders wordt gepercipieerd. De algemene indruk is er een van ingrijpende wijzigingen. Op veel onderdelen is daarvan zeker sprake. Op het terrein van onderwijs, en gedeeltelijk ook dat van de zorg, is van meet af aan gekozen voor regelgeving met een inhoud ontleend aan Europees Nederland. Op het terrein van de regulering van financiële markten is niet direct per 10 oktober 2010, maar per 1 juli 2012 een dergelijke keuze gemaakt. Ook op andere terreinen is de basis van Nederlands Antilliaans regelgeving na opeenvolgende wijzigingen in sterke mate verlaten. Per saldo zijn met de wetgevingstransitie rond 10 oktober 2010 op het vlak van de regelgeving veel veranderingen doorgevoerd. Op enkele terreinen functioneert de Nederlands Antilliaanse wetgeving evenwel nog vrijwel ongewijzigd. Een voorbeeld biedt de WarBES. Verwezen wordt verder naar de verdiepende studies in hoofdstuk 3. In de tweede plaats is op onderdelen sprake van wijzigingen en verbeteringen rond de uitvoering en de handhaving van de regels. Betrokkenen schrijven de veranderingen dan toe aan de regelgeving, terwijl de werkelijke oorzaak van de veranderingen elders ligt. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de belastingwetgeving. Een andere verklaring voor de ervaringen op de eilanden heeft niet zozeer te maken met een gebrek aan legislatieve terughoudendheid, maar met de wijziging van de staatkundige structuur (van een soort federatief verband (Nederlandse Antillen) naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Nederland)), waardoor het mogelijk werd om op veel terreinen bevoegdheden te verplaatsen van de eilandsbesturen naar de minister en dan gaat het inderdaad om ingrijpende wijzigingen.

9. *Wat zijn de redenen voor afwijking van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid daar waar dit uitgangspunt is losgelaten?*

Voorbeelden van afwijking van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid zijn over het algemeen gemotiveerd met een verwijzing naar de dringende behoefte aan modernisering en het oplossen van een specifiek probleem. Een voorbeeld is de onderwijswetgeving, waar expliciet – en ook gedragen door de eilanden – gekozen is voor ingrijpende modernisering van de wetgeving met het oog op de ambitie van drastische verbetering van het onderwijs op de eilanden. Andere voorbeelden van het beslissende motief van modernisering zijn de regulering van financiële markten en van drinkwater en elektriciteit. Wat betreft de bevoegdheidsverplaatsing van de eilandsbesturen naar de minister als gevolg van de wijziging van de staatkundige structuur werd, zo daar een reden voor werd aangevoerd, verwezen naar de wenselijkheid of noodzakelijkheid van het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Opvallend is dat men zich zowel in 'Den Haag' als op de eilanden van deze door aan de staatkundige wijziging inherente bevoegdheidsverplaatsing in het algemeen niet goed bewust lijkt te zijn geweest.

4.9.4. Eigenheid van de eilanden

10. *In hoeverre is bij de invoering van Nederlandse wetgeving rekening gehouden met de eigenheid van de drie (afzonderlijke) eilanden?*

De kwantitatieve analyse laat zien dat in 35 van de 65 wetten met een Europees Nederlandse oorsprong sprake is van differentiatie. Die regelingen worden dus in meer of mindere mate inhoudelijk toegesneden op de situatie op de eilanden. Bij veertien wetten wordt er onderscheid gemaakt tussen Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba. Bij negen van deze wetten is uitvoerig gemotiveerd waarom dat het geval is. Een bekend voorbeeld is de instructietaal in het onderwijs op Saba en (in de toekomst ook op) Sint Eustatius. Specifieke nieuwe regelingen (dus niet van oorsprong Nederlands Antilliaans of Europees Nederlands) worden vaak opgesteld vanwege een specifieke problematiek of situatie ter plaatse, zoals het geval is op

het terrein van het onderwijs en de belastingen. Anderzijds is op de eilanden regelmatig benadrukt dat ten onrechte in een aantal gevallen niet wordt gedifferentieerd. Zo wordt regelmatig gewezen op de wetgeving over abortus, euthanasie en – in mindere mate – het homohuwelijk. Het gevoel bestaat dat hier Europees Nederlandse regelgeving is doorgedrukt; waar in het Europese deel van Nederland decennia over deze onderwerpen is gediscussieerd, wordt dat door velen gevoeld als een miskenning van de eigen Caribische cultuur. Een ander voorbeeld ziet op bouwtechnische eisen, die te weinig zouden zijn aangepast aan de lokale omstandigheden. Weer een ander voorbeeld betreft het gebruik van volmachten in het kader van het kiesrecht. In dit kader is de Europees Nederlandse regeling gevolgd, terwijl op de eilanden de opvatting heerst dat deze regeling in verband met de kleinschaligheid van de eilanden het ronselen van stemmen in de hand werkt (reden waarom de mogelijkheid van stemmen bij volmacht indertijd op de eilanden was afgeschaft).

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de eilandsbesturen veel gebruik maken van hun regelgevende bevoegdheid tot het opstellen van eilandsverordeningen en uitvoeringsbesluiten. Hier meer gebruik van maken houdt een mogelijkheid in om de regelgeving op het eiland meer naar de lokale behoefte in te kleuren. In de gesprekken is op dit punt wel gewezen op mogelijkheden die de Prijzenwet en de Vestigingswet zouden bieden voor nadere regelgeving.

11. *Welke redenen worden door de wetgever genoemd om een afwijkende regeling voor Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederlandse wetgeving te treffen? Zijn deze redenen terug te koppelen naar artikel 1 Grondwet en artikel 1, tweede lid, Statuut, of zijn er andere factoren die een rol spelen?*

In de toelichtingen op het punt van differentiatie wordt regelmatig teruggegrepen op de redenen genoemd in artikel 1, tweede lid, Statuut. In figuur 2.1 wordt de frequentie daarvan weergegeven. De redengeving blijf in het algemeen aan de oppervlakkige kant: vaak wordt volstaan met het vermelden van in het Statuut genoemde gronden, zonder dat expliciet wordt ingegaan op specifieke eilandelijke omstandigheden en op eisen van geschiktheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Uit figuur 2.1 blijkt ook dat van de in totaal genoemde 196 redenen voor differentiatie het in 72 gevallen gaat om andere, specifieke redenen die niet op artikel 1, tweede lid, Statuut terug te voeren zijn. Een overzicht daarvan is opgenomen in tabel 2.7 en 2.8. Een veel genoemde reden voor differentiatie is de wens tot modernisering van de regelgeving.

12. *Welke redenen worden genoemd voor verschil in wetgeving tussen de eilanden onderling?*

In veertien van de bestudeerde wetten werd onderscheid gemaakt tussen de drie eilanden. Een voorbeeld is de Wet op het minimumloon; elk eiland heeft zijn eigen minimumlonen. Ook verschillen de ABB-tarieven en accijnzen. In de Wet op het primair onderwijs is onderscheid gemaakt in die zin dat het onderwijssysteem op Saba afwijkend is geregeld ten opzichte van het onderwijssysteem op Sint Eustatius en Bonaire. De Wet elektriciteit en drinkwater schrijft voor dat de opwekking en distributie van elektriciteit op Bonaire wordt gesplitst waar dat op Sint Eustatius en Saba niet hoeft vanwege de kleinschaligheid.

De genoemde redenen hebben te maken met verschillen in schaal, met cultuurverschillen (taal in het onderwijs) en met verschillende ligging (bij voorbeeld de ligging ten opzichte van Sint Maarten en de situatie rond invoerrechten). Soms heeft het maken van onderscheid niet zozeer te maken met de wetgeving maar met de context, zoals de ligging van de eilanden ten opzichte van buureilanden. Dit uit zich bijvoorbeeld in een verschil in de wetgeving ten aanzien van de invoerrechten; waar op Bonaire afspraken met Curaçao zijn gemaakt om

dubbele invoerrechten te voorkomen, worden Saba en Sint Eustatius in hun relatie met Sint Maarten wel met dubbele belastingen geconfronteerd.

4.9.5. Uitvoering en handhaving

13. *Wat zijn knelpunten en successen bij de uitvoering en handhaving van de wetgeving?*

In het onderzoek zijn als knelpunten op het terrein van uitvoering en handhaving naar voren gekomen het ontbreken van middelen, wat leidt tot gebrek aan deskundigheid en tekort schietende capaciteit. Dat neemt niet weg dat er op verschillende terreinen de afgelopen jaren stappen voorwaarts zijn gezet. Er is zonder meer sprake van een significante verbetering van de organisatie van de Belastingdienst. Over de Belastingdienst wordt veel geklaagd, maar dat heeft juist te maken met de verbeterde, consequente wijze van uitvoering van de belastingwetgeving. Op Bonaire is een directie toezicht en handhaving bij het openbaar lichaam in ontwikkeling. Ondersteuning vanuit Nederland wordt daarbij regelmatig in gunstige zin genoemd, zoals twinning projecten met gemeenten en uitvoeringsdiensten. De inspanningen van de in Nederland gewortelde inspecties (zoals de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) worden met regelmaat in positieve zin genoemd; ook omdat zij de uitvoeringspraktijk ondersteunen en faciliteren waar mogelijk. Op het vlak van beleidsontwikkeling is op alle drie de eilanden vooruitgang geboekt. Minder duidelijk is wat de feitelijke stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering en handhaving. Bepaalde tradities op dit vlak zullen nog doorwerken. Voor Sint Eustatius is opgevallen dat in plaats van bestuurlijke handhaving pleegt te worden teruggevallen op justitiële handhaving. Voor Saba is de informele aanpak opvallend. Van invloed zijn steeds kenmerken van kleinschaligheid, zoals beperkingen in capaciteit en kennisniveau alsook het gegeven dat mensen elkaar kennen waardoor naar voor juridische bevoegdheidsoefening alternatieve oplossingen wordt gezocht.

14. *In hoeverre is het bestuur op de eilanden voldoende ingericht om de taken en bevoegdheden van het bestuur op grond van de geldende wetgeving uit te voeren en te handhaven? Zijn de eilanden, zowel op personeel als financieel gebied, voldoende uitgerust om de nieuwe wetgeving uit te voeren en te handhaven?*

Het eilandelijke bestuur is in het algemeen met voldoende uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden uitgerust, maar heeft wat betreft de gebruikmaking daarvan nog een forse inhaalslag te maken. Dat neemt niet weg dat – zoals hiervoor betoogd – er de afgelopen jaren stappen zijn gezet op het terrein van uitvoering en handhaving; daarbij moet echter ook en vooral worden gedacht aan de rol van de inspecties. Knelpunten voor het eilandelijk bestuur zijn personeel van aard en betreffen de omvang van de ambtelijke organisatie en de expertise die voorhanden is. Ook het gegeven dat mensen elkaar kennen, is (en blijft) een factor van belang.

15. *Zijn er verschillen tussen de equipering voor de wetten die voor 10 oktober 2010 golden en de equipering voor de wetten die op of na die datum in werking zijn getreden en is hier een ontwikkeling in?*

Op basis van het onderzoek is op deze vraag geen antwoord te geven. De indruk bestaat dat de staatkundige veranderingen en de wijzigingen in de regelgeving die samenhangen met 10 oktober 2010 op veel terreinen aanleiding zijn geweest voor ontwikkelingen in de organisatie. Het gaat daarbij ook om zaken die niet altijd direct aan de regelgeving te verbinden zijn zoals investeringen in onderwijsgebouwen en -voorzieningen en investeringen in de zorg.

16. *In hoeverre is de wijze van handhaven van wetgeving die ook voor 10 oktober 2010 gold veranderd na de transitie?*

Met name de inzet van de Belastingdienst en van inspecties die namens de minister op de eilanden actief zijn, hebben geleid tot versterking van de handhaving. Maar ook daarbuiten bestaat meer aandacht voor handhaving. Als aangegeven, is op het terrein van de bestuursrechtelijke handhaving van wetgeving nog veel te winnen (dit geldt in het bijzonder voor Sint Eustatius, waar de handhaving aan politie en justitie wordt overgelaten).

4.9.6. Consequenties voor de rijksoverheid en de eilanden

17. *Wat zijn voor de rijksoverheid en de eilanden de gevolgen van het laten bestaan, onderhouden en eventueel aanpassen van een afzonderlijk rechtsstelsel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?*

Het onderhouden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba van een rechtsstelsel dat op onderdelen afwijkt van het Europees Nederlandse stelsel zal een bijzondere inzet van de ministeries blijven vergen: deze zullen zich moeten blijven verdiepen in de bijzondere kenmerken van deze eilanden en in de vraag in hoeverre deze kenmerken legislatieve differentiatie rechtvaardigen. In dit verband staan de ministeries steeds opnieuw voor de opgave te komen tot geïntegreerde wetgeving: wetgeving voor het gehele land Nederland, waarbij uit een oogpunt van gelijke behandeling (met name in de zin van artikel 1 Grondwet artikel 1, tweede lid, Statuut) recht wordt gedaan aan de bijzondere kenmerken van het Caribische deel van dit land. Consultatie van en communicatie met de eilanden blijven voor de ministeries een bijzonder aandachtspunt. Een en ander heeft vanzelfsprekend ook zijn weerslag op de eilanden, die regelmatig in overleg moeten treden met de ministeries. Hierbij moet worden beseft dat in termen van omvang en daarmee samenhangende factoren als personele ondersteuning en expertise sprake is van een zeer onevenwichtige verhouding tussen de eilanden en ‘Den Haag’. In dit verband is nog van belang op te merken dat op de eilanden is gesignaleerd dat BZK geen bepaalde regiefunctie vervulde. Dat was in verband met ten eerste de tijdsdruk van 10 oktober 2010 en ten tweede de benadering van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als een soort gemeente, en daarom rechtstreeks aan te spreken door de ministeries, evenwel een bewuste keuze.

4.9.7. Slotbeschouwing

Tot slot van deze paragraaf wordt in een algemene beschouwing de overkoepelende onderzoeksvraag van een antwoord voorzien. Die onderzoeksvraag luidt:

> *Wat zijn de gevolgen van de ten aanzien van 10 oktober 2010 voor de wetgeving gemaakte keuzes voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba?*

De staatkundige transitie was op het onderdeel van de wetgeving een enorm karwei. In korte tijd moest een groot aantal regelingen voor Caribisch Nederland worden vastgesteld. Daarbij is door de ministeries invulling gegeven aan consultatie van de eilanden. Formeel is die overeen gekomen voor de periode na 10 oktober 2010, maar met het oog op de in de wetgevingsprocedure te betrachten zorgvuldigheid is daaraan ook daarvoor inhoud gegeven. Dat was zowel voor de ministeries als voor de eilanden een geweldige uitdaging. De eilandsbesturen moesten op een groot aantal teksten voor regelingen reageren, een activiteit waarvoor de noodzakelijke inhoudelijke expertise niet aanwezig was, de tijd ontbrak en waarop de organisatie ook in omvang niet berekend was. De conclusie is dan ook dat weliswaar formeel invulling is gegeven aan de consultatieplicht, maar dat materieel sprake was van een voor de eilanden onmogelijke opgave.

Aan het uitgangspunt van continuïteit van Caribisch Nederlandse wetgeving en geleidelijke invoering van Nederlandse wetten, dat later is versterkt in het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is – gemeten naar de cijfers – tot op zekere hoogte daadwerkelijk invulling gegeven. Dat neemt niet weg dat op de eilanden de indruk bestaat dat op veel punten indringend gewijzigde wetten zijn ingevoerd. Op veel terreinen is dat ook zeker het geval. Illustratief zijn inhoudelijke wijzigingen op terreinen die van wezenlijk belang zijn voor de samenleving, zoals op het terrein van zorg en onderwijs, alsook in de sociaal-economische sfeer (belastingen, regulering financiële markten). In dat verband moeten ook de toegenomen inspanningen op het terrein van de handhaving worden genoemd. Een deel van de veranderingen is rechtstreeks terug te voeren op de staatkundige wijziging zelf: de openbare lichamen werden onderdeel van het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waardoor het mogelijk werd veel bevoegdheden die voorheen bij de eilandsbesturen lagen, te verplaatsen naar de minister. Dit laatste punt is in de praktijk van groot belang, waarbij opvallend is dat het tevoren niet is onderkend, niet op de ministeries en zeker niet op de eilanden.

Over het uitgangspunt van differentiatie binnen de Nederlandse rechtsorde tussen Europees Nederland en de eilanden moet op basis van het onderzoek worden vastgesteld dat in algemene zin differentiatie wel is gemotiveerd, maar dat de motiveringen niet erg diepgravend waren. In veel gevallen konden die motiveringen teruggebracht worden tot artikel 1, tweede lid, Statuut, maar er waren ook nogal wat redenen voor differentiatie die niet op de daar expliciet genoemde gronden zijn terug te voeren.

De uitvoering van de wetgeving op de eilanden is op onderdelen verbeterd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de belastingheffing. De handhaving laat een wisselend beeld zien. Waar de Europees Nederlandse inspecties op de eilanden actief zijn geworden wordt goed werk geleverd. Er zijn twinning-projecten met Nederlandse gemeenten en een Regionale Uitvoeringsdienst die vruchten afwerpen. Anderzijds verdient de bestuurlijke handhaving door het eilandsbestuur van wetgeving nader aandacht.

Terreinen waar na 10 oktober 2010 duidelijke verbetering geconstateerd wordt, zijn onderwijs en zorg, hoewel ook daar knelpunten worden genoemd, zoals het recent afschaffen van vergoedingen voor tandartszorg en fysiotherapie. Er zijn daarnaast ook terreinen waar grotere knelpunten worden gesignaleerd, zoals bij de regulering van financiële markten. Een belangrijk probleem dat op de drie eilanden speelt is dat van (de cumulatie van) het hoge prijsniveau, de economische situatie en de armoedeproblematiek; op de eilanden wordt ervaren dat bepaalde groepen (mensen in de onderstand of met alleen een klein pensioen) het daardoor moeilijk hebben. Hoewel het hier gaat om zaken die niet uitsluitend en direct door de wetgeving worden beïnvloed, is de transitie van 10 oktober 2010 en de komst van veel nieuwe wetgeving in de ogen van de eilanden daarbij wel van groot belang geweest.

Enkele van de bovengenoemde bevindingen impliceren teleurstellingen in verwachtingen op de eilanden. Gedoeld wordt op:

- de flinke opschuiving – al dan niet in etappes – van de regelgeving voor de eilanden in de richting van Europees Nederlandse wetgeving, ondanks het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid;
- de in zekere zin heimelijke verschuiving van bevoegdheden van het eilandsbestuur naar ‘Den Haag’, mede als gevolg van de overgang van een soort federale structuur (Nederlandse Antillen) naar een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Nederland);

- de door de enorme omvang van de transitie (en tijdsdruk) feitelijke onmogelijkheid voor eilandbesturen (en maatschappelijke organisaties op de eilanden) om consultatie reële betekenis te geven;
- veranderingen op het terrein van uitvoering (zoals van fiscale wetgeving) en handhaving (met name door inspecties) die los van wetswijziging al een ingrijpende koerswijziging behelzen.
- de verwachting dat directe banden met Nederland, gelet op het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet en artikel 1, tweede lid, Statuut, erin resulteren dat het voorzieningenniveau in algemene zin naar een hoger plan wordt getild.

Aannemelijk is dat 10 oktober 2010 in bepaalde opzichten ook voor de ministeries meer 'impact' heeft gehad dan daar was verwacht. In elk geval heeft de transitie buitengewoon veel inzet van de ministeries gevergd.

Tegenover de teleurstellingen met name op de eilanden staat dat op de eilanden wel degelijk vooruitgang is geboekt, zoals op onderdelen van het onderwijs en de zorg. Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat vijf jaar na 10 oktober 2010 Nederland en zijn Caribische eilanden nog voor veel uitdagingen staan.

Bijlage I: begeleidingscommissie

- prof. mr. L. (Luc) Verheij, Staatsraad afdeling advisering van de Raad van State en hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden (voorzitter)
- prof. mr. A.H. (Fred) Soons, Emeritus Hoogleraar Internationaal publiekrecht
- mr. T.C. (Tim) Borman, Coördinerend raadsadviseur, ministerie van Veiligheid en Justitie
- mr. drs. F.H.H. (Frans) Weekers, Wnd. burgemeester gemeente Heerlen
- mr. J. (Jan) de Boer, Lid Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bijlage II: analysekader

I. Bronnen

Het onderzoek verschaft een overzicht van de *per* respectievelijk *na* 10 oktober 2010 op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingevoerde Nederlandse wetgeving en van de (kenbare) redenen die aan (de invoering van) deze wetgeving ten grondslag liggen. Vervolgens dienen deze onderzoeksresultaten te worden beoordeeld. Daarvoor is een normatief kader nodig. De bouwstenen voor dit kader zijn te ontlenen aan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet van het land Nederland, beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de bij de ontbinding van de Nederlandse Antillen gemaakte afspraken over behoud van oude en invoering van nieuwe wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, alsmede aan wetgeving te stellen algemene kwaliteitseisen.[287]

II. Gelijke behandeling en non-discriminatie

Uit het Statuut en de Grondwet komen eisen van gelijke behandeling en het daaraan verwante discriminatieverbod als fundamentele beginselen naar voren.

> Artikel 1 Statuut
> 1. Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
> 2. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.
>
> Artikel 1 Grondwet
> Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Het tweede lid van artikel 1 Statuut maakt duidelijk dat op bepaalde gronden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba maatregelen kunnen worden getroffen waarmee wordt afgeweken van het recht van het in Europa gelegen deel van Nederland. Dit doet denken aan de in artikel 349 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie[288] neergelegde criteria voor

---

[287] Zie de algemene startnotitie van de opdrachtgever Onderzoeksopzet en Evaluatiecriteria Evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, Den Haag 2014, en het Advies van de Raad van State inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, No. W04.13.0319/I/Vo/B, 's-Gravenhage, 4 november 2014, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-IV, nr. 27.

[288] De betrokken passage van artikel 349 van het werkingsverdrag luidt: 'Gezien de structurele economische en sociale situatie van Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint Martin, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen.'

bijzondere behandeling van ultraperifere gebieden (upg).[289] Net als deze verdragsbepaling verschaft artikel 1, tweede lid, Statuut expliciet genoemde rechtvaardigingsgronden voor het maken van onderscheid in wetgeving tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland.

De tweede volzin van artikel 1 Grondwet bevat juist een aantal criteria waarop binnen (geheel) Nederland geen onderscheid mag worden gemaakt: de zgn. discriminatieverboden. Aangezien zij gelijkelijk voor zowel het Europese als het Caribische deel van Nederland gelden, zijn deze discriminatieverboden voor het onderzoek minder interessant.[290] Voor de eerste volzin ligt dat duidelijk anders. Blijkens deze volzin moeten gelijke gevallen gelijk worden behandeld, onverschillig of men zich in het Europese of het Caribische deel van Nederland bevindt. Als keerzijde brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ongelijke gevallen ongelijk – naar de mate van het verschil – dienen te worden behandeld.

Voor het onderzoek betekent dit allereerst dat, voor de nieuwe Caribisch-Nederlandse wetgeving, nagegaan moet worden *of* – in hoeverre, in welk opzicht – er verschillen bestaan ten opzichte van de Europees Nederlandse wetgeving. Daarna moet worden nagegaan *waarom* – op welke grond, met welk doel – onderscheid wordt gemaakt. Vervolgens rijst de vraag of de aangevoerde grond het gemaakte onderscheid kan *rechtvaardigen*. Bij deze rechtvaardigingsgronden moet in het bijzonder worden gedacht aan de in artikel 1, tweede lid, Statuut genoemde punten waarop Bonaire, Sint Eustatius en Saba 'zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.' Aangenomen dat voor het gemaakte onderscheid een rechtvaardige (redelijke) grond valt aan te wijzen, dan kan worden beoordeeld of een redelijke verhouding bestaat tussen het gemaakte verschil en het daarmee beoogde doel. Is het verschil in behandeling geschikt om dit doel te bereiken? Is het daarvoor een geschikt en noodzakelijk middel? Is er een alternatieve, voor betrokkenen minder belastende oplossing om hetzelfde doel te bereiken? Het gaat hier om vragen van geschiktheid en van subsidiariteit en proportionaliteit die het sluitstuk van de beoordeling aan de hand van het gelijkheidsbeginsel vormen.[291]

In het onderzoek zal worden beoordeeld in welke mate deze stappen bij de invoering van Nederlandse wetgeving per respectievelijk na 10 oktober 2010 op Bonaire, Sint Eustatius en Saba blijk is gegeven. In welke gevallen is bijvoorbeeld uitdrukkelijk verwezen naar artikel 1 Statuut of artikel 1 Grondwet? Gebeurt dat bij wege van een standaardformulering, of is sprake van een nadere motivering: een toelichting van de toepasselijkheid van een Statuutgrond voor het maken van onderscheid? Nota bene: dat wordt beoordeeld of in het wetgevingsproces bovenstaande stappen zijn gezet, wil niet zeggen dat de onderzoekers zelf inhoudelijk in de vraag treden of bijvoorbeeld aan eisen van geschiktheid, subsidiariteit of proportionaliteit is voldaan. Het gaat er enkel om te beoordelen of in het wetgevingsproces aandacht is besteed aan de gelet op het Statuut en de Grondwet relevante aspecten. Anders

---

[289] Terwijl het Europees recht de bijzondere kenmerken van upg als criteria voor het treffen van specifieke maatregelen relateert aan structurele moeilijkheden waarmee upg te kampen hebben, wordt in de Statuutsbepaling volstaan met het noemen van bijzondere kenmerken van de Caribisch-Nederlandse eilanden die specifieke maatregelen kunnen rechtvaardigen. Een ander verschil is dat in het Statuut niet, maar in het Europees recht wel wordt aangegeven op welke beleidsterreinen en onderwerpen de specifieke maatregelen met name betrekking hebben. In de Voorlichting van de Raad van State, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006-07, 30 800 IV, nr. 3, pt. 3, over de staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ´ligging´, karakter en natuur´ als specifieke kenmerken van deze eilanden aangemerkt. ´Deze zullen tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving aanleiding kunnen geven´, aldus de Raad van State. In samenhang daarmee zijn zij van invloed geweest op de keuze voor de status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet in plaats van die van gemeente.

[290] Wat niet wegneemt dat zij in beeld kunnen komen waar het gaat om onderwerpen als gender, abortus en euthanasie.

[291] Zie voor deze uitwerking van het gelijkheidsbeginsel vooral J.H. Gerards, Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (diss. Maastricht), Den Haag 2002.

gezegd, in het onderzoek wordt gefocust op de *motivering* vanuit perspectief van het gelijkheidsbeginsel met zijn (hierboven weergegeven) gelaagdheid in argumentatie.

Als opgemerkt, houdt het gelijkheidsbeginsel ook in dat ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld. 'Dit kan onder omstandigheden betekenen', aldus de Raad van State onder verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 14 EVRM, 'dat indien de situaties in het Europese deel van Nederland en op de eilanden wezenlijk verschillend zijn, gelijke behandeling van die situaties in strijd is met artikel 1 Grondwet.'[292]

III. Legislatieve terughoudendheid; decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de keuze gemaakt dat deze eilanden per 10 oktober 2010 een 'directe band met Nederland' hebben (met dien verstande dat Sint Eustatius eigenlijk de voorkeur gaf aan voortzetting van het verband van de Nederlandse Antillen). Ter voorkoming van te veel wijzigingen van de rechtsorde op te korte termijn, in het licht van de 'factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland' (art. 1, tweede lid, Statuut) en omdat niet duidelijk was hoe de 'directe band met Nederland' op langere termijn ingevuld zou moeten worden, is niet gekozen voor integratie in Nederland per die datum.

Vooreerst is gekozen voor continuïteit: 'Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal de Nederlands Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen. Er zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke punten afgeweken zal moeten worden.'[293] De eerste vijf jaar na 10 oktober 2010 zou terughoudendheid worden betracht op het punt van de invoering op de eilanden van nieuwe, Europees Nederlandse wetgeving (legislatieve terughoudendheid).[294]

Voor het onderzoek brengt dit mee dat voor in Bonaire, Sint Eustatius en Saba ingevoerde Europees Nederlandse wetgeving moet worden achterhaald of en welke argumenten in het wetgevingsproces zijn ingebracht waarmee wordt gemotiveerd dat het beginsel van legislatieve terughoudendheid in casu niet aan invoering van die wetgeving in de weg staat.

Dit beginsel van legislatieve terughoudendheid is geïntroduceerd in het kader van de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de rechtsorde van de Nederlandse Antillen naar de Nederlandse rechtsorde. Van meer structurele betekenis zijn de beginselen van decentralisatie en lokale autonomie en het daarmee verbonden subsidiariteitsbeginsel die ten grondslag liggen aan de Nederlandse staatsinrichting, en die tevens gelden in de verhouding tussen de centrale Nederlandse overheid en de Caribische openbare lichamen van het land Nederland. In het onderzoek dient naast het transitiebeginsel van legislatieve terughoudendheid tevens aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre bij de invoering van nieuwe wetgeving op deze drie met de gedecentraliseerde eenheidstaat verbonden beginselen is ingegaan. Voorts wordt nagegaan in hoeverre aandacht is besteed aan

[292] het Advies van de Raad van State inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, No. W04.13.0319/I/Vo/B, 's-Gravenhage, 4 november 2014, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-IV, nr. 27, p. 4.

[293] Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag, pt. 5.

[294] 'De keuze voor al dan niet verdere integratie in het Nederlandse rechtsbestel is daarmee uitgesteld', aldus de Raad van State in zijn Advies van 4 november 2014, p. 3.

de relevantie van de overgang van een federatieve landsstructuur (Nederlandse Antillen) naar de structuur van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (Nederland).

IV. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Ook voor wetgeving geldende algemene kwaliteitseisen zijn van belang voor het normatieve kader van dit onderzoek. Het gaat om een hele reeks eisen die op alle wetgeving van toepassing is. Te denken valt onder meer aan de eisen vervat in de nota Zicht op wetgeving,[295] de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) en zgn. integrale afwegingskaders (IAK). Uiteraard zijn deze eisen eveneens voor de Caribisch-Nederlandse wetgeving van belang. Sommige van deze eisen hebben voor deze wetgeving bijzondere relevantie. Met name moet worden gedacht aan eisen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Voor het onderzoek kan wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gebruik worden gemaakt van de Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets).[296]

Dit betekent dat beoordeeld dient te worden of er voorafgaand aan de invoering van de wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aandacht is besteed aan de doelgroep die met de effecten van de ontwerpregeling wordt geconfronteerd en de omvang van deze doelgroep, de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte. Is er in dit kader gekeken naar de verwachte mate van spontane naleving en aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle en van sancties? Voorts dient beoordeeld te worden of aandacht is besteed aan de vraag welke organisatie(s) betrokken zijn bij de uitvoering en handhaving van de desbetreffende wetgeving. In dit kader moet tevens worden nagegaan of deze organisatie(s) hun oordeel hebben gegeven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de kosten van een en ander.

Tevens wordt – in de derde fase van het onderzoek – op een beperkt aantal terreinen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geëvalueerd: getracht wordt ex post een beeld te krijgen van de toepassing van de uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden. Aandachtspunten zijn nadere regelgeving en beleidsvorming, en personele en financiële aspecten.

V. Consultatie en participatie

Niet alleen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook met het oog op gelijke behandeling en legislatieve terughoudendheid is van groot belang dat wordt beoordeeld in hoeverre Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van Europees Nederlandse wetgeving bestemd voor deze eilanden. Zijn er vertegenwoordigers van deze eilanden die in het wetgevingsproces zijn geconsulteerd of daarin hebben geparticipeerd? Zo ja, waren die vertegenwoordigers afkomstig van de eilandelijke overheid (bestuurders, ambtenaren)? Waren er ook vertegenwoordigers van de doelgroep? Van het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties? Heeft de betrokkenheid van vertegenwoordigers (kenbaar) invloed gehad op de inhoud van de wetgeving? Op welke punten?

---

[295] Een beleidsplan voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, gericht op de verbetering van de rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid; *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008, nrs. 1-2.

[296] Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerpregelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. ministerie van Justitie, Den Haag 2003.

VI. Het normatieve kader puntsgewijs

NORMEN EN TOETSINGSCRITERIA

Gelijke behandeling en non-discriminatie

- onderscheid met Europees Nederlandse wetgeving?
- op welke grond?
  - criteria artikel 1, tweede lid, Statuut;
  - anderszins.
- verhouding gemaakt onderscheid – reden voor het maken van onderscheid:
  - geschiktheid;
  - subsidiariteit;
  - proportionaliteit.
- differentiatie tussen de eilanden

Legislatieve terughoudendheid; decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

- transitie-argument
- decentralisatie-argument

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

- aard en omvang doelgroep
- uitvoering:
  - wie bevoegd?
  - welke bevoegdheden?
  - uitvoeringsapparaat (personeel, financiën)?
- gevolgen voor handhaving:
  - wie bevoegd?
  - welke bevoegdheden?
  - handhavingsapparaat (personeel, financiën)?

Consultatie en participatie

- wie?
  - eilandelijke overheid
  - doelgroep
  - bedrijfsleven
  - maatschappelijke organisatie
- waarover?
  - bevoegdheid
  - normstelling
  - procedure
  - uitvoering
  - handhaving
- invloed?

De beoordeling in het onderzoek concentreert zich op de vraag of en hoe deze aspecten in het wetgevingsproces aan de orde zijn gekomen. In het onderzoeksdeel inzake de uitvoering en handhaving vindt tevens een (ex post) evaluatie naar de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden plaats.

Bijlage III: checklist algemene wetgevingsanalyse

I. De checklist

Aan de hand van de checklist welke na consultatie van de begeleidingscommissie en op basis van het analysekader tot stand is gekomen, is een checklist opgesteld.[297] Alle ingevoerde regelgeving is geïnventariseerd en aan de hand van de checklist geanalyseerd in een bureaustudie (deskresearch). De checklist bestaat uit vijf verschillende onderdelen, die hieronder worden toegelicht. Daarna is de checklist opgenomen.

II. Algemene informatie over de wet

In dit gedeelte is de naam van de wet en het betrokken ministerie opgenomen. Er is onderscheid gemaakt tussen de naam van het wetsvoorstel en de naam van de wet. Reden voor dit onderscheid is dat de *Aanpassingswet* zelf een wet is, maar daarnaast de aanpassing van vele wetten beschrijft. In ABES I zijn bijvoorbeeld honderden wetten aangepast; voor elk van deze wetten wordt zowel de ABES als de naam van de wet aangegeven. In de rapportage zijn de resultaten niet per wet beschreven, maar is onderscheid gemaakt tussen wetgeving die aangepast is door middel van de ABES, verschillende regelingen en specifieke wetgeving. De bestudeerde regelgeving is opgenomen in bijlage IV.

III. De aanpassing in wetgeving

Aard van aanpassing

Gekeken is onder andere wat de aard van de aanpassing van de wetgeving is. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen:

1. Een technische wijziging
2. Een beleidsmatige wijziging
3. Een overige wijziging

Bij elke aanpassing is gekeken of het om een technische, een beleidsmatige of een overige wijziging gaat. Uiteraard is in dat kader ook gekeken naar de motivering (voor zover beschikbaar) voor deze aanpassing. Voorafgaand aan de analyse is een aantal wetten bestudeerd, zodat enkele 'richtlijnen' voor de beoordeling daarvan vastgesteld konden worden.

IV. Motivering voor differentiatie

In de bureaustudie is geïnventariseerd of en hoe de wetgever de door hem aangevoerde grond heeft gemotiveerd. De gronden staan genoemd in artikel 1, tweede lid, van het Statuut; het gaat om gronden waarbij Bonaire, Saba en Sint Eustatius 'zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland'. Het gaat om 'de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat

[297] Deze checklist is opgenomen in het enquêteprogramma Lime Survey, zodat de resultaten van de wetgevingsanalyse daarna uitgedraaid konden worden in SPSS.

en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland'. Er staan geen gronden genoemd voor differentiatie tussen de eilanden.
Sommige rechtvaardigheidsgronden zijn gezien hun inhoud samengevoegd onder één noemer.

De rechtvaardigheidsgronden:

1. *Economische en sociale omstandigheden*
2. *Grote afstand tot het Europese deel*
3. *Geografische redenen (hieronder zijn een aantal uit het Statuut genoemde factoren geclusterd)*
    - Insulaire karakter
    - Kleine oppervlakte
    - Bevolkingsomvang
    - Klimaat
4. *Andere factoren: juridische en formeel-procedurele redenen*
    - De aansluiting bij Europees Nederlandse wetgeving
    - Discriminatieverboden
    - De overgangsfase van oude naar nieuwe wetgeving
    - Het voorkomen van lacune in de wetgeving
    - Het waarborgen van de effectiviteit van de wet
    - Overheveling van bevoegdheden van de Caribisch Nederland naar Europees Nederland
    - Wijziging in samenhang met de invoering van een specifieke BES-wet
5. *Andere factoren: specifieke gronden*

V. Legislatieve terughoudendheid, decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

In de checklist die gebruikt is voor de bureauanalyse van de ingevoerde regelgeving is verder aandacht besteed aan legislatieve terughoudendheid, decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit. Er is gekeken of de wetgever ook heeft gesproken over deze onderwerpen.

VI. Consultatie en participatie

Voor het thema 'consultatie en participatie' geldt dat bij de bureauanalyse *per wet* is gekeken of er vertegenwoordigers van de eilanden geconsulteerd zijn. Wanneer dit het geval is, worden er vervolgvragen gesteld, waaronder welke vertegenwoordigers geconsulteerd zijn, of er schriftelijke dan wel mondelinge consultatie heeft plaatsgevonden, in welk stadium deze consultatie heeft plaatsgevonden en of de consultatie invloed gehad heeft op de inhoud van de wetgeving. Deze vragen zijn in de checklist beantwoord wanneer dit opgenomen is in de memorie van toelichting en de parlementaire stukken.

VII. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Voor het thema uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geldt dat bij de bureauanalyse (deskresearch) *per wet* gekeken is of deze onderwerpen meegenomen zijn in het wetgevingsproces. Wanneer dit het geval is, zijn er vervolgvragen gesteld over de wijze van motiveren, welke organisaties betrokken zijn en of zij hun oordeel hebben gegeven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

VIII. De checklist

Tabel II.2: Checklist

	Vraag	**Antwoordmogelijkheden**
	Algemene informatie over de wet	
1.	Naam wetsvoorstel	o ABES o Specifieke wet, namelijk …
2.	Naam van de wet	Open antwoord
3.	Ministerie[298]	o Algemene Zaken o Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrela-ties o Buitenlandse Zaken o Defensie o Economische Zaken o Financiën o Justitie o Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit o Onderwijs, Cultuur en Wetenschap o Sociale Zaken en Werkgelegenheid o Verkeer en Waterstaat o Volksgezondheid, Welzijn en Sport o VROM
	De aanpassing	
4.	Soort aanpassing	o Vervallen van wetsartikel o Wijziging van wetsartikel o Toevoeging van wetsartikel
5.	Aard van aanpassing	o Technisch (hier stopt de analyse) o o Beleidsmatig o Overig
	Motivering en differentiatie	
6.	Is er verschil gemaakt bij de invoering van de wet tussen de drie eilanden?	o ja, uitvoerig gemotiveerd o ja, standaardformulering o nee

[298] Hierbij is uitgegaan van de ministeries op 10 oktober 2010.

7.	Is er sprake van differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en wat is de motivering? (Factoren afkomstig uit artikel 1 Statuut en Grondwet)	(meerdere antwoorden mogelijk, zie toelichting analysekader) Op grond van: o Economische en sociale omstandigheden o Grote afstand tot Europese deel o Geografische omstandigheden o Andere factoren: juridisch en formeel procedurele redenen[299] o Specifieke andere reden <toelichting> o discriminatieverboden[300] o Ja, maar is niet gemotiveerd o Nvt, er is geen sprake van differentiatie
8.	Geschiktheid: Heeft de wetgever beargumenteerd[301] of het verschil in behandeling geschikt is om het doel te bereiken?	o ja, uitvoerig gemotiveerd o ja, standaardformulering o nee o nvt
9.	Proportionaliteit: Heeft de wetgever beargumenteerd dat het verschil in behandeling noodzakelijk is?	o ja, uitvoerig gemotiveerd o ja, standaardformulering o nee o nvt
10.	Subsidiariteit: Heeft de wetgever beargumenteerd dat er geen alternatieve, voor betrokkenen minder belastende oplossing is om hetzelfde doel te bereiken?	o ja, uitvoerig gemotiveerd o ja, standaardformulering o nee o nvt
	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	
11.	Is aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet? Onder het bespreken van de uitvoerbaarheid wordt verstaan: de effecten van de regeling op de doelgroep en de omvang van de doelgroep (is het uitvoerbaar voor de doelgroep? wat is de verwachte mate van spontane naleving?) Onder het bespreken van de handhaafbaarheid wordt verstaan: gevolgen van de regeling voor de handhavingsinzet en handhavingsbehoefte (zoals aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle en van sancties)	o ja, aan uitvoerbaarheid o ja, aan handhaafbaarheid o ja, aan beide o nee → indien ja, vervolgvragen.

[299] Factoren afkomstig uit artikel 1 Statuut.
[300] Artikel 1 Grondwet.
[301] Als voldoende beargumenteerd wordt in dit onderzoek gezien ´de wetgever geeft aan dat het geschikt is´.

12.	Op welke wijze is de uitvoerbaarheid en/of handhaafbaarheid gemotiveerd?	o uitvoerig gemotiveerd o standaardformulering
13.	Is aandacht besteed aan de vraag welke organisatie(s) betrokken zijn bij de uitvoering en handhaving van de wet?	o ja o nee → Indien ja, nog één vervolgvraag
14.	Hebben deze organisaties hun oordeel gegeven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de kosten van één en ander?	*Meerdere antwoorden mogelijk* o ja, over de uitvoerbaarheid o ja, over de handhaafbaarheid o ja, over de kosten o nee
	Legislatieve terughoudendheid, decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit	
14.	Is er gesproken over legislatieve terughoudendheid betrachten?	o ja o nee
15.	Is er sprake van een aanzet tot toekomstige wetgeving? Wat zijn de voornemens?	o ja o nee
16.	Is er gesproken over beginselen van decentralisatie, lokale autonomie en het daarmee verbonden subsidiariteitsbeginsel?	o ja o nee
	Consultatie en participatie	
17.	Zijn er vertegenwoordigers van de eilanden geconsulteerd tijdens het wetgevingsproces?	o nee o ja ➔ Indien ja, vervolgvragen
18.	Wie waren die vertegenwoordigers?	o eilandelijke overheid o doelgroep o bedrijfsleven o maatschappelijke organisatie
19.	Op welke wijze heeft deze consultatie plaatsgevonden?	o schriftelijk o mondelinge bespreking o anders …
20.	In welk stadium heeft de consultatie plaatsgevonden?	o voorafgaand aan opstellen of aanpassen regelgeving o tijdens het opstellen of aanpassen van de regelgeving o tijdens parlementaire behandeling o na het vaststellen van de wet
21.	Heeft de betrokkenheid (kenbaar) invloed gehad op de inhoud van de wetgeving?	o ja, leidde tot aanpassing van de regelgeving o ja, anders … o nee

Bijlage IV: overzicht geanalyseerde regelgeving deskresearch

Tabel IV.1: Overzicht verschillende categorieën

CATEGORIE	AANTAL AANGEPASTE WETTEN
Algemene BES-regelgeving	240
Specifieke BES-regelgeving	16
Toekomstige BES-regelgeving	3
Totaal aantal wetten	**259**

Tabel IV.2: Algemene BES-regelgeving[302]

AANPASSINGSWET	AANTAL WETTEN	AANTAL GEANALYSEERDE WETSWIJZIGINGEN
ABES I	198	202
ABES IIa	0	1
ABES IIb	5	11
ABES III	10	35
Wetten waarmee BES-regelgeving is aangepast	27	149
Totaal	**240**	**398**

Tabel IV.3: Wetten waarmee BES-regelgeving is aangepast[303]

NAAM VAN DE WET	AANTAL WETTEN	AANTAL GEANALYSEERDE WETSWIJZIGINGEN
Aanpassingsregeling BES-wetten	15	113
Tweede aanpassingsregeling BES-wetten	1	3
Regeling tot wijziging van een aantal BES-wetten	1	2
Eerste goedkeurings- en reparatiewet BES	0	4
Tweede goedkeurings- en reparatiewet BES	8	12
Aanpassingswet OCW-wetten BES	1	4
Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2013	1	10
Veegwet VWS 2013	1	1

[302] In de middelste kolom gaat het om het optellen van het aantal wetten dat voor het eerst tijdens deze wetgevingsoperatie is gewijzigd. Sommige wetten zijn meerdere keren gewijzigd, waardoor de laatste kolom optelt tot 249. Er is bijvoorbeeld te zien dat bij de aanpassingen in ABES IIa geen nieuwe wetten zijn besproken, maar alleen wetswijzigingen van wetten die eerder (bij ABES I) al gewijzigd zijn.

[303] In de middelste kolom gaat het om het optellen van het aantal wetten dat voor het eerst tijdens deze wetgevingsoperatie is gewijzigd. Sommige wetten zijn meerdere keren gewijzigd, waardoor de laatste kolom optelt tot 149. Zo zijn in de aanpassingsregeling BES-wetten slechts 15 wetten aangepast die nog niet op een eerder moment (in de ABESsen) zijn gewijzigd, terwijl er in totaal 113 wetten in de aanpassingsregeling BES-wetten zijn gewijzigd.

Totaal aantal wetswijzigingen	**27**	**149**

Tabel IV:4: Specifieke BES-regelgeving

NAAM VAN DE WET	DATUM VAN INVOERING
Kieswet (wijziging Kieswet in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen. Actief kiesrecht inwoners Caribisch Nederland voor o.a. leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement en extra taken voor gezaghebbers met oog op het verkiezingsproces, vereen-voudigen van het uitbrengen van stemmen van Nederlanders in het buitenland, wijziging inlevering kandidatenlijsten, aanpassing datum kandidaatstelling en stemming etc.))	10 oktober 2010
Veiligheidswet BES	10 oktober 2010
Wet bescherming persoonsgegevens BES	10 oktober 2010
Wet toelating en uitzetting BES	10 oktober 2010
Belastingwet BES (invoering van een Belastingwet voor Caribisch Nederland)	1-1-2011
Douane en Accijnzenwet BES	1-1-2011
Invoeringswet fiscaal stelsel BES	1-1-2011
Wet financiële markten BES	1-1-2011
Wet geldstelsel BES	1-1-2011
Wet primair onderwijs BES	17-2-2011
Wet voortgezet onderwijs BES	17-2-2011
Wet ter voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme BES	1-7-2012
Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES	1-7-2012
Regeling Interlandelijke Adoptie BES	30-7-2011
Regeling internationale kinderbescherming BES	30-7-2011
Regeling internationale kinderontvoering BES	30-7-2011
Totaal: 16	

Tabel IV.5: Toekomstige regelgeving

NAAM VAN DE WET
VROM BES
Wet elektriciteit en drinkwater BES
Kieswet
Totaal: 3

Bijlage V: lijst met geïnterviewde personen

I. Interviews Den Haag

In Den Haag zijn de volgende personen geïnterviewd:

Tabel V.1: Gesprekspartners Den Haag

MINISTERIE/ORGANISATIE	NAAM
Ministerie van Buitenlandse Zaken (afdeling verdragen)	Hoen, 't, C.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Bense, M.
	Bongers, B.
	Crowe, R.
	Hillebrink, S.
	Krijnen, A.
	Newton, J.
	Peters, W.
	Pronk, L.
	Schilstra, R.
Ministerie van Economische Zaken	Boerlage, M.
	Heul, van der, W.
Ministerie van Financiën	Boerma, H.
	Hartman, F.
Ministerie van Infrastructuur en milieu	Buitenkamp, S.
	Franssen, T.
	Haidour, I
	Horn, M.
	Wilbrink, J.
Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicatie (KOOP)	Tsonos, S.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Beirnaert, P.
	Wooning, C.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Breure, J.
	Veld, J.
	Vermunt, F
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Baars, G.
	Borman, T.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Dhr. Oudendijk
	Pinxteren, B.
	Sardeman, R.
	Zijpp, van der, J.
Van Voorts Advocaat	Voorst, van. G.

II. Interviews Rijksdienst Caribisch Nederland & Belastingdienst

De volgende personen van Rijksdienst Caribisch Nederland zijn gesproken.

Tabel V.2: Gesprekspartners Rijksdienst Caribisch Nederland

NAAM	FUNCTIE
Bliek, de, H.	Liaison Economische Zaken
Boer, de, A.	Beleidsmedewerker
Grolle, P.	Liaison Infrastructuur en Milieu
Helmond, J.	Directeur RCN en secretaris van de Rijksvertegenwoordiger
Heyer, den, N.	Waarnemend hoofd Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Isabella, G.	Rijksvertegenwoordiger
Jong, de, L.	Inspecteur Arbeidsinspectie
Mensche, G.	IND, interim hoofd vreemdelingenzaken
Oleana, N.	Senior Beleidsmedewerker
	Belastingdienst
Martina, N.	Belastingdienst, directeur
Meijer, G.	Belastingdienst, teamleider heffingen

III. Interviews Bonaire

Op Bonaire is met de volgende personen gesproken.

Tabel V.3: Gesprekspartners Bonaire

NAAM	ORGANISATIE	FUNCTIE
Abraham, C.	Eilandsraad	
Achong, C.	Openbaar Lichaam, Directie Toezicht & Handhaving	Beleidsmedewerker en handhavingsjurist
Arends, A.	BBE[304]	Voorzitter; daarnaast ondernemer
Arneman, van, E.M.	Openbaar Lichaam, Eenheid economische zaken	Beleidsadviseur voor de afdeling beleid en projecten
Balentien, J.		Ondernemer en financieel adviseur
Bernabela, E.		Huisarts
Beukenboom, R.	Eilandraad	
Beukenboom, A.	Openbaar Lichaam, Directie Samenleving & Zorg	Afdelingshoofd educatie en welzijn
Buitink, H.	Corps Politie Caribisch Nederland	Politiechef
Bults, B.	OM Caribisch Nederland	Senior beleidsmedewerker en bedrijfvoering
Burg, Ter, D.	Kamer van Koophandel	Directeur
George, C.	Voltera (voogdijraad)	Directeur
Carillo, E.	BBE	Penningmester
Cecilia, W.A.	Eilandsraad	Griffier
Chirino-Felida, S.	Bestuurscollege	Gedeputeerde (voormalig)
Coffie, D.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (MPB)
Dingejan, I.	Bonhata	Directeur

[304] BBE = Bonaire Business & Employers Association

Frans, C.	Openbaar lichaam, directie Samenleving & Zorg, afdeling projecten	Beleidsmedewerker
Gietman, E.	Bonhata	Voorzitter Bestuur; daarnaast ondernemer
Gonzalez , N.	Bestuurscollege	Eilandsecretaris
Graaf, de, P.	NGO Platform Bonaire	Bestuurslid
Groenendal, A.	Caribisch-Nederlandse Vereniging voor Fysiotherapeuten	Voorzitter; daarnaast ook fysiotherapeut
Hagens, M.		Tandarts
Hambeukers, H.	Korps Politie Caribisch Nederland	Hoofdofficier van justitie Caribisch Nederland
Hareman, van,	Openbaar Lichaam, Directie Toezicht en Handhaving	Beleidsadviseur
Hoes, N.	Openbaar Lichaam, Directie Samenleving & Zorg	Directeur
Holder, R.	Stichting Kadaster & Hypotheekwezen Bonaire	Director
Janga, M.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad
Janga-Jansen, A.	Openbaar Lichaam, Directie Samenleving & zorg	Afdelingshoofd
Jukuma, J.	Openbaar Lichaam, Directie Ruimtelijke Ontwikkeling	Directeur
Klöne, A.	NGO Platform Bonaire	Coördinator
Kroon, J.	Bestuurscollege	Gedeputeerde
Le Poole, M.	Ziekenhuis/thuiszorg/verpleeghuiszorg Fundashon Mariadal	Secretaris van het Raad van Bestuur
Luciano, R.	Kadaster	Beleidsadviseur
Martis, M.	Openbaar Lichaam, Directie Ruimte & Ontwikkeling	Beleidsmedewerker
Montanis, P.	Openbaar Lichaam, Directie Ruimte & Ontwikkeling	Beleidsadviseur Milieu
Nijland, B.	Openbaar Lichaam, JAZ	Afdelingshoofd
Peters, T.	Bonhata	Bestuurslid; daarnaast advocaat
Pourier, R.	Bureau van de Gezaghebber	Kabinetschef (voormalig)
Rijna, E.	Bestuurscollege	Gezaghebber; Toezicht en handhaving
Romeijnders, A.	BBE en ondernemersvereniging	Vice-voorzitter
Schoonderbeek, A.	Water- en Energiebedrijf Bonaire	Financieel directeur
Statia, J.	Eilandsraad	
Stugler-Postma, A.	Brandweerzorg	Beleidsmedewerker
Theodora-Brewster, J.	Openbaar Lichaam, Directie Toezicht en Handhaving	Directeur
Thode, H.	Openbaar Lichaam, Economische Zaken	Beleidsadviseur
Tiemessen, F.	Bestuurscollege	Beleidsmedewerker voor de eilandsecretaris
Tjin-A-Tjoe, E.	Eilandsraad	
Tromp, J.	Brandweer	Brandweercommandant BES eilanden

Wassenaar, T.	Zorgverzekeringskantoor	Plaatsvervangend hoofd
Winklaar, E.	Bestuurscollege	Gedeputeerde (voormalig), Portefeuille Financiën, Staatkundige structuur en Economie w.o. Toerisme
Wolfs, E.		Ondersteuning eilandsecretaris

IV. Interviews Sint Eustatius

Op Sint Eustatius zijn de volgende personen geïnterviewd.

Tabel V.4: Gesprekspartners Sint Eustatius

NAAM	ORGANISATIE/FUNCTIE	
Ameijden Zandstra, L. van	Eilandsraad	Griffier
Bennett, S.	Zorgverzekeringskantoor	Manager
Berkel, G.	Bestuurscollege	Gezaghebber
Blaauw, E.	Bestuurscollege	Eilandsecretaris
Brown, S.		Ondernemer
Dijkshoorn, S.	Openbaar Lichaam Sint Eustatius, Economie en Infrastructuur	Directeur
Gibbs, F.	Openbaar Lichaam Sint Eustatius, Publiekszaken en ondersteuning	executive assistent
Hodge, R.	Korps Politie Caribisch Nederland	Politieagent
Jack-Roosberg, C.	Openbaar Lichaam Sint Eustatius	
Martha	Chef kabinet gezaghebber	
Mayamboe, M.		Tandarts
McKenzie-Tatem, A.	Bestuurscollege	Gedeputeerde
Merkman, R.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (UPC)
Reehuis, R.		Ondernemer
Pelt, van. N.	Openbaar Lichaam Sint Eustatius	
Putten, van, C.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (PLP)
Schobbe, G.	GGD	Arts
Simmons, E.	Democratische Partij	Voorzitter, daarnaast schoOpenbaar Lichaamestuurder
Sneek, K.	Kamer van Koophandel	Voorzitter
Spanner, A.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (DP)
Tearr, C.		Ondernemer
Timber, M.	Openbaar Lichaam Sint Eustatius	
Velzen, M. van	Korps Politie Caribisch Nederland	Chief politie
Zaandam, R.	Bestuurscollege	Gedeputeerde

V. Interviews Saba

Op Saba is met de volgende personen gesproken:

Tabel V.5: Gesprekspartners Saba

NAAM	ORGANISATIE/FUNCTIE	
Baker, M.	Lagere school	Lid medezeggenschapsraad
Blaauboer, J.	Saba Health Care	Directeur

Granger, R.	Bestuurscollege	Eilandsecretaris
Heilbron, A.	ICS	Ondernemer
Hermans, A.	School voortgezet en MBO-onderwijs	Directeur
Hulshof, K.		Arts
Johnson, C.	Bestuurscollege	Gedeputeerde
Johnson, J.	Bestuurscollege	Gezaghebber
Johnson, K.	Supermarkt	Ondernemer
Koot, G.		Huisarts
Levenstone, I.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (SLP)
Mommers, G.	School voortgezet en MBO-onderwijs	Bestuurder
Naam onbekend	Lagere school	Bestuurder
Riley, R.	Bejaarden- en verpleeghuis	
Thielman, R.	Openbaar Lichaam Saba, Openbare Werken	Afdelingshoofd
Tooten, W.	Hotel & duikschool	Ondernemer
Twuijver, W.	Bestuurscollege	Eilandsecretaris
Velde, M. van der,	Openbaar Lichaam Saba, Bestuurscol-lege	Eilandsecretaris (voormalig), Senior Beleidsadviseur.
Wilson, L.	Thuiszorg	Hoofd
Wilson, M.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (SLP)
Wilson, N.	Kliniek	Hoofd
Wilson, R.	Eilandsraad	Lid Eilandsraad (WIPM)
Zagers, B.	Bestuurscollege	Gedeputeerde

pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

EMAIL
profacto@pro-facto.nl
INTERNET
www.pro-facto.nl